BM veritas
• REVIZIJA •
BM Veritas Revizija d.o.o., Dunajska cesta 106, 1000 Ljubljana
T: 01 568 43 80, 01 568 24 36, F: 01 568 40 75

POROČILO O OPRAVLJENI NOTRANJI REVIZIJI GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE OBDELAVE DOLOČENIH VRST KOMUNALNIH ODPADKOV

PODROČJE NOTRANJE REVIZIJE:
Pregled določenih področij izvajanja gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov v Občini Jesenice

Ljubljana, junij 2019

Kazalo

1 Povzetek bistvenih ugotovitev ... 1
2 Uvod ... 2
3 Revizijski cilji ... 3
4 Prejeta dokumentacija in uporabljene predpostavke pri izvedbi notranje revizije ... 3
5 Opis okolja panoge GJS obdelava ... 6
5.1 Razmere v panogi ... 6
5.2 Zakon o gospodarskih javnih službah ... 7
5.3 Zakon o varstvu okolja ... 8
5.4 Uredba MEDO ... 8
5.5 Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Jesenice ... 9
5.6 Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v občini Jesenice ... 9
5.6.1 Vsebina gospodarske javne službe ... 9
5.6.2 Financiranje gospodarske javne službe ... 10
5.7 Koncesijski odlok ... 11
5.7.1 Financiranje gospodarske javne službe ... 11
6 Pregled izvrševanja koncesijskega akta in koncesijske pogodbe ter pregled pravnih tveganj, vezanih na koncesijski akt in koncesijsko pogodbo ... 12
6.1 Koncesijski odlok ... 12
6.1.1 Pravice in dolžnosti koncesionarja ... 12
6.1.2 Koncesionarjeva tveganja ... 13
6.1.3 Obveznost zavarovanja ... 13
6.1.4 Ločeno računovodstvo ... 14
6.1.5 Letni programi izvajanja in koncesionarjeva poročila (33. člen) ... 14
6.2 Stavbna pravica ... 14
6.2.1 Stavbna pravica v razmerju po PSP2010 ... 14
6.2.2 Stavbna pravica v razmerju z Ekogorjem ... 15
6.2.3 Prenehanje stavbne pravice ... 16
6.2.4 Hipoteka na stavbni pravici ... 17
6.3 Koncesijska pogodba ... 17
6.3.1 Koncesijska pogodba iz leta 2010 ... 17
6.3.2 Koncesijska pogodba iz leta 2012 ... 18
6.3.3 Aneks št. 1 h KP2012 ... 18
6.3.4 Aneks št. 2 h KP2012 ... 19
6.3.5 Pravila o financiranju gospodarske javne službe po KP2012 ... 19
6.4 Okoljevarstveno dovoljenje in okoljevarstveno soglasje ... 20
6.5 Ugotovitve in priporočila ... 21
6.5.1 Podeljevanje koncesije z vidika prevzema cenovnih tveganj ... 21
6.5.2 Dopolnitev občinskih aktov in koncesijske pogodbe ... 23
6.5.3 Zavarovanje splošne civilne odgovornosti ... 24
6.5.4 Zastavitev objektov ... 24
6.5.5 Bančna garancija za izvajanje dejavnosti ... 25
7 Pregled procesa izvajanja GJS obdelava ... 26
7.1 Masna bilanca družbe Ekogor d.o.o. ... 26
7.2 Kontrola podatkov v masni bilanci ... 27
7.3 Skladiščene količine lahke frakcije ... 28
7.4 Poslovanje družbe Ekogor d.o.o. v letu 2018 ... 29
7.4.1 Ugotovitve in priporočila ... 31
8 Predstavitev možnih scenarijev v primeru izvedbe inšpekcijskih postopkov s strani inšpekcije za okolje ... 33
8.1 Ključni možni ukrepi inšpektorjev skladno z Zakonom o varstvu okolja ... 33
8.2 Izvedeni ukrepi inšpektorjev ... 33
8.3 Možni scenariji ... 35
9 Preučitev možnosti izvedbe sodnih postopkov zaradi uporabe zemljišča v lasti občine, za uporabo katerega izvajalec GJS kot koncesionar nima pisnega dogovora z občino ... 36
9.1 Inšpekcijski postopki ... 36
9.2 Sodno varstvo pred motenjem oziroma odvzemom posesti ... 36
9.3 Ostali stvarno-pravni in obligacijsko-pravni postopki ... 36
9.4 Ugotovitve in priporočila ... 37
10 Preučitev možnih scenarijev in pravnih posledic prenehanja izvajanja GJS obdelava prek družbe Ekogor d.o.o. ... 37
10.1 Prenehanje koncesijske pogodbe ... 38

a) Odpoved pogodbe 38
b) Razdrtje pogodbe 38
10.1.1 Ključne posledice prenehanja koncesijske pogodbe v primeru, ko ni sporazuma 39
10.1.2 Posledice glede izvajanja GJS obdelava 39
10.1.3 Posledice glede stavbne pravice in objektov 40
10.2 Prevzem koncesije s strani občine (prenos poslovnega deleža lastnika koncesionarja na občino) 40
10.2.1 Dejansko stanje 40
10.2.2 Dogovor za prenos poslovnih deležev 41
11 Preveritev potrebe in upravičenosti vlaganj v obstoječe odlagališče za odlaganje obdelanih mešanih komunalnih odpadkov v povezavi s koncesijsko pogodbo 42
12 SKLEP 44

1 Povzetek bistvenih ugotovitev

V okviru notranjerevizijskega pregleda določenih področij izvajanja gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov v Občini Jesenice smo ugotovili:

- Občina Jesenice bi morala aktivno pristopiti k ureditvi vseh vprašanj, ki jih ne urejajo veljavni predpisi o metodologiji, sprejeti na državni ravni (obračunska obdobja, višina dopustnega donosa, način izvedbe poračunov cen storitev GJS, načini preverjanja upravičenih stroškov, določitev postopkov in organov, povezanih s pregledom in potrjevanjem elaboratov o cenah, itd.) ter ostalih pravil (npr. pogoji vključitve občin, ki še niso podelile koncesije Ekogorju). Treba je poudariti, da gre za posege v koncesijsko (pogodbeno) razmerje, zato je smiselno najprej med Občino Jesenice in Ekogorjem skleniti aneks, ki bo uredil vsa odprta vprašanja, in šele na to spreminjati koncesijske dokumente (predvsem koncesijski odlok), pri čemer mora biti veljavnost aneksa vezana na odložni pogoj potrditve sprememb koncesijskega odloka s strani Občinskega sveta Občine Jesenice.
- Z namenom porazdelitve tveganj izvajanja GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov bi bilo smiselno zagotoviti skupno podeljevanje in urejanje izvajanja te GJS s strani vseh občin, katerih mešane komunalne odpadke obdeluje Ekogor d.o.o.
- Z namenom zmanjšanja negativnih vplivov storitev ravnanja z MKO na okolje (predvsem širjenja neprijetnih vonjav) je treba zagotoviti, da bo celoten postopek od sprejema MKO v obdelavo do prevzema lahke frakcije in drugih izločenih frakcij ter odlaganja ostankov obdelave potekal čimbolj nemoteno (kontinuirano), saj je z zmanjšanjem »zalog« količin odpadkov v posameznih fazah tega procesa, mogoče pričakovati zmanjšanje vpliva proizvodnje na samo okolje. Ta cilj je mogoče doseči samo s partnerskim odnosom vseh vpletenih (Občina Jesenice, Ekogor d.o.o. in Jeko d.o.o.), s sodelovanjem in sprotnim iskanjem rešitev za vse ugotovljene probleme.
- Prenehanje obratovanja odlagališča Mala Mežakla bi se odrazilo v pomembnem zmanjšanju prihodkov občinskega proračuna Občine Jesenice (vsaj izpad prihodkov iz naslova okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov in izpad prihodkov iz naslova najemnine za uporabo infrastrukture na odlagališču Mala Mežakla) ob hkratnem pomembnem povišanju cen storitev GJS ravnanja z odpadki.
- Iz letnega poročila družbe Ekogor d.o.o. izhaja, da je družba v letu 2018 ustvarila minimalen dobiček (17.360 EUR), pri čemer pa vnaprej vračunanih stroškov odvoza lahke frakcije ni realno ocenila. Če bi družba Ekogor d.o.o. v letu 2018 strošek odvoza lahke frakcije ocenila na podlagi podatka o proizvedeni količini lahke frakcije v letu 2018 ter ovrednotila po realnih tržnih cenah prevzema lahke frakcije, bi po naši oceni v letu 2018 morala izkazati vsaj za 569 tisoč EUR slabši poslovni izid.
- Ekogor d.o.o. na dan 31.12.2018 izkazuje za 1.595.183 EUR vnaprej vračunanih stroškov, ki se nanašajo predvsem na vnaprej vračunane stroške odvoza lahke frakcije. Za poplačilo pretežnega dela teh vnaprej vračunanih stroškov Ekogor d.o.o. v okviru

finančnih naložb sicer izkazuje za 1.441.989 EUR danih posojil, ki pa se v celoti nanašajo na dana posojila družbi Publikus d.o.o. – lastniku družbe Ekogor d.o.o.

- Izvajalec GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov – družba Ekogor d.o.o. je visoko zadolžena družba. Pretežni del vseh virov sredstev družbe na dan 31.12.2018 se nanaša na dolgoročne in kratkoročne finančne obveznosti (skupaj 3.171.468 EUR), predvsem na neodplačan del najetega posojila pri Sberbank. Posojilo je zavarovano (tudi) z vpisanimi hipotekami na stavbno pravico, ki jo je družbi Ekogor d.o.o. podelila Občina Jesenice.
- Ker je stavbna pravica, ki jo je Občina Jesenice podelila družbi Ekogor d.o.o. obremenjena s hipotekami, je po naši oceni edina smiselna rešitev težav izvajanja GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov dvig cen storitev te gospodarske javne službe. Ekogor d.o.o. mora cene dosledno oblikovati v skladu z določbami Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb varstva okolja. Občina Jesenice mora preveriti upravičenost vseh izkazanih stroškov v predloženem elaboratu oblikovanju cen storitev GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, predvsem stroškov prevzema lahke frakcije in stroškov amortizacije.

Ugotovitve smo podrobneje obrazložili v poročilu.

2 Uvod

100. člen Zakona o javnih financah[1] določa, da je za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovodenja in kontrol ter notranjega revidiranja odgovoren predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika. Izvajanje notranje revizije pri proračunskih uporabnikih je podrobneje opredeljeno v Pravilniku o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ[2]. 12. člen tega Pravilnika omogoča, da notranjo revizijo izvede zunanji izvajalec. Občina Jesenice[3] se je odločila, da se bodo v okviru notranje revizije pregledala določena področja izvajanja gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov[4].

Na podlagi sklenjene pogodbe o izvajanju notranje revizije je bila za izvedbo revizije izbrana družba BM VERITAS REVIZIJA d.o.o. Notranja revizija je bila izvedena v obdobju od 7.3.2019 do 28.6.2019. V revizijski ekipi sta sodelovala:

- mag. Matej Loncner, univ. dipl., ekon., preizkušeni notranji revizor, in
- mag. Boris Jagodič, univ. dipl. prav., pravni strokovnjak.

[1] Uradni list RS, št. 11/11-upb do 13/18; v nadaljevanju: ZJF.
[2] Uradni list RS, št. 72/02.
[3] V nadaljevanju: Občina ali koncedent.
[4] V nadaljevanju: GJS obdelava.

Notranjo revizijo smo opravili skladno s Standardi notranjega revidiranja in Usmeritvami za državno notranje revidiranje. Po Standardih notranjega revidiranja in Usmeritvah za državno notranje revidiranje sodi notranja revizija računovodskih izkazov med storitve dajanja zagotovil.

3 Revizijski cilji

V skladu s pogodbo so bili opredeljeni naslednji revizijski cilji:

- pregled procesa izvajanja GJS obdelava (izdelava posnetka procesa obdelave, pridobitev in preverjanje masnih bilanc izvajalca GJS obdelave za leto 2018, opredelitev tveganj v procesu);
- pregled izvrševanja koncesijskega akta in koncesijske pogodbe (pregled skladnosti izvajanja GJS z določbami koncesijskega akta in koncesijske pogodbe, opredelitev tveganj oziroma problematičnih področij);
- pregled pravnih tveganj, vezanih na koncesijski akt in koncesijsko pogodbo, glede na način izvajanja GJS obdelava;
- predstavitev možnih scenarijev v primeru izvedbe inšpekcijskih postopkov s strani inšpekcije za okolje;
- preučitev možnosti izvedbe sodnih postopkov zaradi uporabe zemljišča v lasti Občine, za uporabo katerega izvajalec GJS kot koncesionar nima pisnega dogovora z Občino;
- preučitev možnih scenarijev in pravnih posledic prenehanja izvajanja GJS obdelava prek družbe Ekogor d.o.o.[5], in sicer predvidoma za:
    - primer prevzema koncesije s strani Občine (prenos poslovnega deleža lastnika koncesionarja na Občino);
    - primer prenehanja koncesionarja zaradi stečaja;
    - primer odpovedi koncesijske pogodbe;
- preveritev potrebe in upravičenosti vlaganj v obstoječe odlagališče za odlaganje obdelanih mešanih komunalnih odpadkov v povezavi s koncesijsko pogodbo.

Končni cilj je bil izdelati poročilo o opravljeni notranji reviziji z ugotovitvami in priporočili po posameznih ciljih notranje revizije.

4 Prejeta dokumentacija in uporabljene predpostavke pri izvedbi notranje revizije

Za izdelavo revizije smo prejeli naslednjo relevantno dokumentacijo:

a) pravne akte:
    - Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Jesenice[6];
    - Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v Občini Jesenice[7];

[5] V nadaljevanju: koncesionar ali Ekogor.
[6] Uradni list RS, št. 111/07 do 29/18; v nadaljevanju: Odlok GJS.
[7] Uradni list RS, št. 52/10 do 17/17; v nadaljevanju: Odlok o ravnanju.

- Odlok o predmetu in pogojih za dodelitev koncesije za opravljanje obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov v Občini Jesenice[8];
- Javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje občinske gospodarske javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov, št. 354-80/2010, z dne 2.7.2010[9];
- objavo javnega razpisa[10];
- Odločbo o podelitvi koncesije Občine Jesenice, št. 354-80/2010-14, z dne 26.8.2010[11];
- Odločbo o prenosu koncesije Občine Jesenice, št. 354-80/2010-42, z dne 9.11.2011[12];
- koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov št. 354-80/2010-18 (19. 10. 2010), sklenjeno med Občino Jesenice kot koncedentom in koncesionarjem, družbami Publikus d.o.o., Gorenje surovina d.o.o. in Iskra vzdrževanje d.d.[13];
- koncesijsko pogodbo za izvajanje gospodarske javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov št. 354-80/2010-53 (9. 5. 2012), sklenjeno med Občino Jesenice kot koncedentom in koncesionarjem, družbo Ekogor d.o.o., aneks št. 1 (18.4.2014) in aneks št. 2 (3.2.2016)[14] – pogodba je nadomestila KP2010;
- pogodbo o podelitvi stavbne pravice, sklenjeno med Občino in Publikusom d.o.o., št. 354-80/2010-20 (19. 10. 2010), aneks št. 354-80/2010-62 (18. 11. 2013), aneks št. 354-80/2010-65 (7. 3. 2014) in aneks št. 354-80/2010-60 (26. 4. 2016)[15];
- pogodbo o podelitvi stavbne pravice, sklenjeno med Občino in Publikusom d.o.o., št. 354-80/2010 (26. 8. 2015)[16];
- okoljevarstveno dovoljenje št. 35407-3/2015-16 (1.4.2016) in spremembo št. 35406-28/2018-3 (18. 7. 2018), izdana s strani Agencije Republike Slovenije za okolje družbi Ekogor d.o.o.[17];
- okoljevarstveno dovoljenje št. 35407-5/2009-18 (29. 11. 2011), spremembe št. 35406-1/2014-2 (9. 1. 2013), št. 35406-76/2015-13 (1. 3. 2017) in št. 35406-99/2017-2 (26. 10. 2017), izdana s strani Agencije Republike Slovenije za okolje družbi JEKO, d.o.o.[18];

[8] Uradni list RS, št. 34/2010; v nadaljevanju: Koncesijski odlok.
[9] V nadaljevanju: razpisna dokumentacija.
[10] Uradni list RS, št. 53/2010.
[11] Odločba 2011-1.
[12] Odločba 2011-2.
[13] V nadaljevanju: KP2010.
[14] V nadaljevanju: KP2012.
[15] V nadaljevanju: PSP2010.
[16] V nadaljevanju: PSP2015.
[17] V nadaljevanju: OVD-Ekogor. S točko 10.2 izreka so bila razveljavljena vsa predhodno izdana dovoljenja.
[18] V nadaljevanju: OVD-JEKO.

- odločbo Inšpektorata RS za okolje in prostor, št. 06182-195/2016-9, z dne 22.4.2016 in odločbo Inšpektorata RS za okolje in prostor, št. 06182-195/2016-11, z dne 20.6.2016[19];
- odločbo Inšpektorata RS za okolje in prostor, št. 06182-1787/2017-4, z dne 10.8.2017[20];
- odločbo Inšpektorata RS za okolje in prostor, št. 06182-1593/2018-2, z dne 14.6.2018[21];
- sklep št. 35409-50/2017-2 z dne 29.8.2017, izdan s strani Agencije Republike Slovenije za okolje družbi Ekogor d.o.o.[22];
- uporabno dovoljenje Upravne enote Jesenice, št. 351-173/2016-45, z dne 20.7.2018[23];
- kreditno pogodbo št. 240-51-510292, sklenjeno med Sberbank d.d., Ekogor d.o.o., Publikus d.o.o., Slavkom Hrženjakom[24];
- potrdilo o vinkulaciji št. 98042;
- zapisnik Inšpektorata RS za okolje in prostor št. 06182-195/2016-21, z dne 10. 10. 2017;
- zapisnik Inšpektorata RS za okolje in prostor št. 06182-1787/2017-5, z dne 17. 11. 2017;
- zavarovalno polico št. 10015105536;
- zavarovalno polico št. 10018266818;
- podjemno pogodbo št. l l/06-222-041/201 9 za Izvajanje obdelave mešanih komunalnih odpadkov za obdobje enega meseca, sklenjeno med družbo JEKO d.o.o. in Ekogor d.o.o.;
- pogodbo o limitu na transakcijskem računu št. 240-57-132882, sklenjeno med družbo Sberbank d.d. in Ekogor d.o.o., z dne 10.12.2018[25].

b) ostalo dokumentacijo:
- letni program družbe Ekogor d.o.o. za leto 2019 (februar 2019);
- letni poročili družbe Ekogor d.o.o. za leti 2017 in 2018;
- masne bilance za leto 2018;
- ocene količin skladiščene lahke frakcije na lokaciji odlagališča Mala Mežakla na dan 31.12.2018;
- bruto bilanco družbe Ekogor d.o.o. za leto 2018;
- računovodske podatke in pojasnila družbe Ekogor d.o.o..

[19] V nadaljevanju: Odločba IRSOP2016.
[20] V nadaljevanju: Odločba IRSOP2017.
[21] V nadaljevanju: Odločba IRSOP2018.
[22] V nadaljevanju: Sklep2017.
[23] V nadaljevanju: uporabno dovoljenje.
[24] V nadaljevanju: KRP240.
[25] V nadaljevanju: Pogodba o limitu.

Ker namen izvedbe notranje revizije ni bil preveriti pravilnosti postopka podelitve, trajanja in podaljševanja koncesije, pri izvedbi notranje revizije izhajamo iz naslednjih predpostavk:

- koncesija je bila podeljena zakonito;
- veljavna koncesijska pogodba je skladna z veljavnimi predpisi (odloki, koncesijskimi akti);
- koncesija je bila z aneksom št. 1 h KP2012 iz 10 podaljšana na 15 let;
- Občina je zakonito podelila stavbno pravico na zemljiščih, ki jih Ekogor potrebuje za izvajanje GJS;
- koncesionar brez pravne podlage za skladiščenje odpadkov uporablja zemljišče v lasti Občine, parc. št. 796/81, k.o. Podmežaklja;
- Ekogor je skladno s predpisi kot koncesionar določen le za Občino Jesenice in Občino Gorje, za ostale pa izvaja pogodbeno obdelavo prek družbe Publikus d.o.o. oziroma drugih izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov[26];
- predmet GJS obdelava so mešani komunalni odpadki, klasifikacijska št. 20 03 01, po Sklepu Komisije z dne 18. decembra 2014 o spremembi Odločbe Komisije 2000/532/ES o seznamu odpadkov v skladu z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta 2014/955/EU[27].

5 Opis okolja panoge GJS obdelava

Z namenom priprave ustreznih odgovorov za dogovorjene cilje izvajanja notranje revizije je treba predstaviti splošne razmere v tej panogi ter normativno urejenost izvajanja dejavnosti GJS obdelave tako v državnih kot tudi občinskih predpisih.

5.1 Razmere v panogi

V Sloveniji obratuje 8 centrov za obdelavo MKO, v katerih se izvaja obvezna občinska gospodarska javna služba obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, osnovni namen katere je zagotoviti ostanek mešanih komunalnih odpadkov po obdelavi, ki bo ustrezal parametrom za odlaganje na odlagališču nenevarnih odpadkov. V procesu obdelave mešanih komunalnih odpadkov kot večinski stranski produkt nastajajo odpadki s št. 19 12 12 (t.i. lahka frakcija), iz katerih se v nadaljnjih postopkih lahko proizvaja gorivo (gorivo, narejeno iz odpadkov; angl. »Refuse Derive Fuel« ali RDF). To so:

- RCERO Ljubljana;
- RCERO Celje;
- Center za ravnanje z odpadki Zasavje (CEROZ);
- CERO Slovenska Bistrica;
- CERO Puconci;

[26] V nadaljevanju: GJS zbiranje.
[27] V nadaljevanju: MKO.

- Koroški center za ravnanje z odpadki (KOCEROD);
- Center za ravnanje z odpadki v lasti družbe Kostak d.d.
- Center za ravnanje z odpadki v lasti družbe Ekogor d.o.o.

Od vseh teh centrov ima trenutno zagotovljeno lastno porabo nastalega goriva (termično obdelavo odpadkov) samo RCERO Celje (katerega upravljalec je Simbio d.o.o.) v Toplarni Celje. Ker ponudba nastalega RDF v Sloveniji bistveno presega povpraševanje (poleg Toplarne Celje bi bilo manjši del RDF trenutno mogoče termično obdelati le še v Salonitu Anhovo), morajo vsi ostali centri zagotoviti odvoz (prevzem) proizvedenega RDF; večina se ga izvozi v sežigalnice v tujini, pri čemer morajo upravljavci centrov za obdelavo odpadkov poleg stroškov prevoza sežigalnicam plačati tudi dogovorjeno ceno prevzema tone goriva. Ker ponudba tovrstnega goriva presega povpraševanje po njem, se cene prevzema odpadkov v sežigalnicah v zadnjih letih višajo.

Druga značilnost izvajanja obdelave odpadkov, vsaj v centrih, ki so bili zgrajeni z javnim denarjem, so visoki stalni stroški izvajanja obdelave (predvsem amortizacije oziroma najemnin za uporabo javne infrastrukture). Visoki stalni stroški pomenijo, da je »konkurenčne« cene obdelave mogoče doseči le z večanjem količin v obdelavo prevzetih mešanih komunalnih odpadkov (MKO): večje količine MKO kot posamezni center sprejme v obdelavo, nižji so stalni stroški na enoto. Konkurenčnejše cene tako lahko dosegajo centri, ki imajo svoje zmogljivosti v celoti izkoriščene. Posledično je v zadnjih letih v Sloveniji povpraševanje po MKO bistveno presegalo ponudbo – zaradi težnje po zagotavljanju zadostnih količin MKO je bilo nekaj centrov pripravljeno odpadke sprejemati v obdelavo po cenah, ki niso pokrivale vseh stroškov izvajanja. Ker je na izvajanje te dejavnosti dodatno negativno vplivalo še višanje cene prevzema RDF, je večina centrov za obdelavo danes v slabem finančnem stanju.

5.2 Zakon o gospodarskih javnih službah

Skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah[28] morajo občine zagotavljati izvajanje gospodarskih javnih služb v eni izmed taksativno naštetih oblik (6. člen):

- v režijskem obratu,
- v javnem gospodarskem zavodu,
- v javnem podjetju,
- z dajanjem koncesij.

Z gospodarskimi javnimi službami se v skladu z 2. odstavkom 1. člena ZGJS zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina zaradi zadovoljevanja javnih

[28] Uradni list RS, št. 32/1993 do 57/2011; v nadaljevanju: ZGJS.

potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. GJS so (med drugim) lahko obvezne ali izbirne.

5.3 Zakon o varstvu okolja

GJS obdelava je v skladu s 4. točko 1. odstavka 149. člena Zakona o varstvu okolja[29] določena kot obvezna občinska GJS. Kot samostojna GJS je bila določena s 65. členom novele ZVO-1C[30]. Z novelo ZVO-1C je bilo določeno tudi, da mora Vlada (prej ministrstvo) podrobneje predpisati:

1. vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se (med drugim) izvajajo v okviru GJS obdelava;
2. metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje (med drugim) GJS obdelava,

oziroma, da se predpisi, ki so sprejeti na podlagi do tedaj veljavnega zakona o varstvu okolja uporabljajo do uveljavitve predpisov, izdanih s strani Vlade Republike Slovenije.

V zvezi s tem je treba poudariti, da niti prej ministrstvo, niti, po uveljavitvi novele ZVO-1C, Vlada, še vedno nista sprejela nobenega podzakonskega akta, ki bi določal vsebino GJS obdelava. Resda so bili sprejeti akti (predvsem uredbe), ki so določali, kakšni morajo biti izvedeni postopki obdelave in kakšne odpadke je dopustno odlagati na odlagališčih nenevarnih odpadkov, vendar pa v državnih predpisih še vedno ni določeno, katere naloge se morajo izvajati kot naloge GJS.

5.4 Uredba MEDO

Metodologijo za oblikovanje cen GJS obdelava določa Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja[31]. Kljub dejstvu, da je Uredba MEDO začela veljati po podelitvi koncesije, pa 26. člen Uredbe MEDO določa, da se v primeru, če je občina z izvajalcem sklenila koncesijsko pogodbo, v kateri je določen model, po katerem se določi cena uporabe infrastrukture in opravljanja storitev pred uveljavitvijo Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja[32] določbe te uredbe ne uporabljajo.

Ker je bila koncesija družbi Ekogor d.o.o. podeljena po uveljavitvi Pravilnika MEDO, se za oblikovanje cen uporablja Uredba MEDO[33].

[29] Uradni list RS, št. 49/06 do 84/18; v nadaljevanju: ZVO-1.
[30] Uradni list RS, št. 108/2009.
[31] Uradni list RS, št. 87/12 do 76/17; v nadaljevanju: Uredba MEDO.
[32] Uradni list RS, št. 63/09;v nadaljevanju: Pravilnik MEDO.
[33] Uredba MEDO je posegla v že urejeno pravno razmerje. Kljub temu pa presoja spoštovanja ustavnega načela prepovedi povratne (retroaktivne) veljave pravnih aktov presega namene revizije.

5.5 Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Jesenice

Občina je v letu 2007 sprejela Odlok GJS, ki je bil kasneje večkrat spremenjen, nazadnje v letu 2018. Odlok v 5. točki 4. člena še vedno določa, da se kot obvezna GJS izvaja obdelava »mešanih komunalnih odpadkov«, ne pa določenih vrst komunalnih odpadkov, kot to določa ZVO-1. Navedena terminološka nedoslednost po našem mnenju ne vpliva na obseg dejavnosti, ki jih je s koncesijo pridobil v izvajanje Ekogor d.o.o. (obdelava izključno MKO kot sestavni del GJS obdelava), saj je ZVO-1 višji pravni akt, poleg tega pa, kot je bilo že navedeno, država še vedno ni sprejela predpisa, s katerim bi določila, kateri odpadki sodijo v GJS obdelava.

Odlok GJS v 9. členu tako določa, da Občina GJS obdelava zagotavlja s podelitvijo koncesije. V 14.a členu Odloka GJS[34] je bilo določeno, da GJS obdelava do pričetka opravljanja te dejavnosti s strani izbranega koncesionarja opravlja javno podjetje kot upravljavec centra za ravnanje z odpadki na območju odlagališča Mala Mežakla.

5.6 Odlok o ravnanju s komunalnimi odpadki v občini Jesenice

Občina je sprejela Odlok o ravnanju v letu 2010 in ga dvakrat dopolnila (v letih 2012 in 2017). Gre za obsežen odlok, v katerem so urejena tudi številna pravila, povezana z izvajanjem GJS (3. alineja 1. člena). Odlok določa, da se na območju Občine izvaja kot GJS tudi obdelava mešanih komunalnih odpadkov (1. člen).

Odlok o ravnanju v 3. alineji 1. odstavka 8. člena določa, da GJS vključuje storitve obdelave MKO (vključno s sortiranjem), s katerimi se spreminja lastnosti odpadkov z namenom zmanjšanja prostornine ali teže odpadkov pred njihovim odlaganjem, z namenom zmanjšanja biološko razgradljivih snovi v odpadkih, z namenom zmanjšanja nevarnih lastnosti, lažjega ravnanja z njimi ali povečanja možnosti za njihovo predelavo (tudi v 6. alineji 6. člena).

Na podlagi 7. člena posamezne GJS po Odloku o ravnanju izvajajo izvajalci, ki so določeni z Odlokom GJS, pri čemer pogoje za izvajanje GJS na območju celotne Občine določa Odlok o ravnanju.

5.6.1 Vsebina gospodarske javne službe

Izvajalec GJS mora obdelavo odpadkov zagotoviti na podlagi 3. odstavka 28. člena Odloka o ravnanju v okviru postopkov predelave odpadkov in odstranjevanja odpadkov na podlagi predpisa, ki ureja ravnanje z odpadki, v kar sodi tudi sortiranje ločeno zbranih odpadkov.

[34] Spremembe in dopolnitve Odloka GJS, objava v Uradnem listu RS, št. 92/2011.

Obseg GJS je podrobneje določen v 29. in 30. členu Odloka o ravnanju. Skladno z 29. členom tega odloka mora izvajalec GJS zagotoviti naslednje storitve obdelave komunalnih odpadkov:

- obdelavo biološko razgradljivih odpadkov v kompostarnah in napravah za mehansko-biološko obdelavo odpadkov (to dejavnost glede na vsebino koncesijske pogodbe zagotavlja JEKO);
- obdelavo MKO z namenom zmanjšanja prostornine ali teže odpadkov pred njihovo nadaljnjo obdelavo ali odlaganjem;
- predobdelavo komunalnih odpadkov z namenom povečanja možnosti za njihovo predelavo.

Skladno s 30. členom Odloka o ravnanju mora izvajalec GJS z razvrščanjem komunalnih odpadkov v sortirnici zagotoviti, da se iz MKO:

- izloči tista odpadna embalaža, ki jo je mogoče oddati v nadaljnjo predelavo, in biološki odpadki;
- izločajo gorljive frakcije zaradi nadaljnje obdelave;
- izločajo druge ločene frakcije iz 1. odstavka 11. člena tega odloka, če so izločene frakcije namenjene za nadaljnjo predelavo ali uporabo.

V okviru GJS (31. člen) mora izvajalec GJS zagotoviti tehtanje naslednjih odpadkov:

- odpadne embalaže, katero mora izvajalec javne službe skladno s predpisi oddati osebi za ravnanje z odpadno embalažo;
- ločenih frakcij, ki gredo v predelavo;
- vsake pošiljke odpadnih jedilnih olj, ki se oddajo v predelavo;
- nevarnih odpadkov, ki gredo v predelavo ali odstranjevanje;
- mešanih komunalnih odpadkov, ki gredo v obdelavo;
- odloženih odpadkov;
- ostalih odpadkov v skladu s predpisi o ravnanju z odpadki.

Odlok o ravnanju ne določa nedvoumno, katero posamezno nalogo v zvezi s tehtanjem izvaja izvajalec katere GJS, zato menimo, da bi bilo treba to jasno opredeliti s spremembo Odloka o ravnanju.

5.6.2 Financiranje gospodarske javne službe

Na podlagi 1. odstavka 47. člena Odloka o ravnanju se cena storitev javne službe oblikuje in določi v skladu z veljavnimi predpisi, ki urejajo oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Cena storitve se oblikuje za enoto količine posamezne storitve, pri čemer je enota količine masa (kg) komunalnih odpadkov, ki jih uporabniki prepustijo izvajalcu javne službe. Skladno z 2. odstavkom 47. člena Odloka o ravnanju stroške storitev obdelave komunalnih odpadkov in odlaganja preostanka

komunalnih odpadkov izvajalec javne službe prevzame v kalkulacijo na osnovi cen izvajalcev teh storitev, kolikor teh storitev ne izvaja sam.

Izvajalec zbiranja komunalnih odpadkov, prevoza komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov, uporabnikom na podlagi veljavnega cenika in v skladu z veljavnimi predpisi, lahko mesečno obračunava tudi storitve GJS obdelava. V tem primeru izvajalec zbiranja komunalnih odpadkov, prevoza komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in izvajalec GJS obdelava, medsebojna razmerja uredita s posebno pogodbo (2. odstavek 48. člena Odloka o ravnanju).

5.7 Koncesijski odlok

Koncesijski odlok kot koncesijski akt skladno z ZGJS določa predmet in pogoje opravljanja GJS obdelava (1. člen), pri čemer jo koncesionar opravlja v svojem imenu in za svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta (1. točka 2. člena in 3. odstavek 6. člena). Koncesionar lahko v izjemnih primerih, ob predhodnem soglasju koncedenta, sklene z drugim usposobljenim izvajalcem pogodbo o začasni pomoči, v okviru katere lahko druga oseba opravlja posamezne storitve GJS na območju Občine (3. odstavek 6. člena).

Skladno s Koncesijskim odlokom so uporabniki storitev izvajalci gospodarskih javnih služb zbiranja komunalnih odpadkov in prevoza komunalnih odpadkov (6. točka 2. člena) in torej ne končni uporabniki (gospodinjstva, družbe itd.), kar vsebinsko ni skladno z načelom »povzročitelj plača«.

Skladno s Koncesijskim odlokom se izhodiščna cena in pogoji za njeno spreminjanje določijo v koncesijski pogodbi, pri čemer morajo biti upoštevani morebitni predpisani okviri oziroma ukrepi cenovne politike, določeni na državni ravni (1. odstavek 15. člena).

5.7.1 Financiranje gospodarske javne službe

O spreminjanju cen odloči občinski svet na predlog župana in na osnovi obrazložitve, ki jo pripravi koncesionar in je utemeljena na objektivni podlagi (spreminjanje cen na drobno, spreminjanje cen energentov…) in skladno s predpisanimi ukrepi kontrole cen na državni ravni, če ni s predpisom o načinu izvajanja GJS določeno drugače. Cena se lahko spremeni tudi zaradi izboljšanja tehničnih storitev, vlaganja, spremembe standardov in tehnologije (2. odstavek 15. člena Koncesijskega odloka).

Koncesionar je dolžan (3. odstavek 15. člena Koncesijskega odloka):

- uskladiti predlog za cene z občinsko upravo;

- sodelovati pri obravnavi predloga cene na občinskem svetu;
- dati koncedentu na njegovo zahtevo vse podatke, ki so potrebni za določitev cene.

6 Pregled izvrševanja koncesijskega akta in koncesijske pogodbe ter pregled pravnih tveganj, vezanih na koncesijski akt in koncesijsko pogodbo

Na podlagi Koncesijskega odloka, javnega razpisa in odločb 2011-1 in 2011-2, KP2010 in KP2012 je družba Ekogor d.o.o. pridobila koncesijo za izvajanje GJS obdelava za obdobje 15 let.

Za namene pregleda izvrševanja Koncesijskega odloka in KP2012 v tem poglavju izpostavljamo nekatere pravice in obveznosti, ki izhajajo iz koncesijskega razmerja, zaradi relevantnosti za samo koncesijsko razmerje pa tudi nekatere pravice in obveznosti iz sklenjenih pogodb o podelitvi stavbnih pravic.

6.1 Koncesijski odlok

Skladno z 2. odstavkom 3. člena Koncesijskega odloka podrobneje vsebino in način izvajanja GJS obdelava določa Odlok o ravnanju. Splošne pogoje skladno s 4. členom Koncesijskega odloka določata Odlok o ravnanju in Koncesijski odlok.

6.1.1 Pravice in dolžnosti koncesionarja

Koncesionar mora skladno z 10. členom Koncesijskega odloka:

- izvajati koncesijo v skladu z zakoni, drugimi predpisi in koncesijsko pogodbo ter uporabnikom zagotavljati enakopravno, kontinuirano ter kvalitetno opravljanje GJS, v skladu s predpisi in v javnem interesu;
- upoštevati tehnične, zdravstvene in druge normative in standarde, povezane z izvajanjem GJS obdelava;
- zagotavljati dežurno službo 24 ur na dan vse dni v letu;
- kot dober gospodarstvenik uporabljati, upravljati, vzdrževati in graditi objekte, naprave in druga sredstva, namenjena izvajanju dejavnosti;
- vzdrževati objekte in naprave koncesije tako, da se, ob upoštevanju časovnega obdobja trajanja koncesije, ohranja njihova vrednost;
- po prenehanju koncesije neodplačno prenesti v last koncedenta 20 % vrednosti objektov in naprav koncesije, če ni vnaprej s predpisi drugače določeno;
- sklepati pogodbe za opravljanje storitev, ki so predmet koncesije ali v povezavi z njo;
- skrbeti za tekoče obveščanje javnosti o dogodkih v zvezi z izvajanjem GJS obdelava;
- obračunavati pristojbine in druge prispevke, če so le-ti uvedeni s predpisom;
- pripravljati projekte za pridobivanje finančnih sredstev iz drugih virov;

- vodenje evidenc in katastrov v zvezi z GJS obdelava, usklajenih z občinskimi evidencami;
- ažurno in strokovno voditi poslovne knjige;
- pripraviti ustrezne poslovne načrte, letne programe in dolgoročne plane gospodarske javne službe, devetmesečna in letna poročila, kakor tudi druge kalkulacije stroškov in prihodkov dejavnosti;
- poročati koncedentu o izvajanju koncesije;
- omogočati nemoten nadzor nad izvajanjem GJS obdelava, in
- obveščati druge pristojne organe (inšpekcije …) o kršitvah izvajanja koncesionirane GJS obdelava s strani uporabnikov.

6.1.2 Koncesionarjeva tveganja

Skladno s 25. členom Koncesijskega odloka koncesionar izvaja koncesijo v svojem imenu in za svoj račun, razen če je s koncesijskim aktom drugače določeno (obračun storitev GJS…). Koncesionar nosi tudi celotno tveganje povpraševanja po storitvah GJS in druga tržna tveganja koncesije in ni, poleg plačila za izvajanje storitev GJS, upravičen do nobenih garancij ali plačil koncedenta zaradi tega, ker prihodki iz koncesije ne dosegajo načrtovanih.

Koncesionar ni poleg plačila za izvajanje storitev GJS upravičen do poplačila katerih koli vlaganj v objekte in naprave koncesije od koncedenta, razen v primeru predčasnega prenehanja koncesije skladno s tem odlokom in koncesijsko pogodbo oz. če se s koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar dogovorita drugače.

6.1.3 Obveznost zavarovanja

Koncesionar je na podlagi 17. člena Koncesijskega odloka odgovoren:
- za izvajanje GJS,
- za škodo, ki jo pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem GJS povzročijo pri njem zaposleni ljudje ali pogodbeni podizvajalci, občini, uporabnikom ali tretjim osebam.

Koncesionar mora pred sklenitvijo koncesijske pogodbe iz naslova splošne civilne odgovornosti (vključno z razširitvijo na druge nevarnostne vire) z zavarovalnico skleniti zavarovalno pogodbo z najnižjo višino enotne zavarovalne vsote, določeno s sklepom župana, pri čemer naj bi bila pogodba o zavarovanju sklenjena v korist Občine (vinkulacija tovrstnih zavarovanj naj, po pojasnilu vodje strokovne službe Publikusa, sploh ne bi bilo možna – e-poštno sporočilo z dne 17.6.2019).

6.1.4 Ločeno računovodstvo

Skladno z 2. odstavkom 18. člena Koncesijskega odloka mora koncesionar voditi ločeno računovodstvo po določilih zakona, ki velja za gospodarske družbe. Smiselno enako velja tudi, ko koncesionar opravlja GJS na območju drugih lokalnih skupnosti.

6.1.5 Letni programi izvajanja in koncesionarjeva poročila (33. člen)

Koncesionar mora na zahtevo koncedenta predložiti poročila o stanju, opravljenih in potrebnih delih, potrebnih investicijah in organizacijskih ukrepih in kvaliteti izvajanja koncesije.

Koncesionar je dolžan pripraviti predlog letnega programa do 15.11. in ga skupaj z devetmesečnim poročilom predložiti pristojnemu organu koncedenta.

Koncesionar je dolžan do 28.2.[35] predložiti poročilo o poslovanju in izvajanju GJS v preteklem letu in z vsebino seznaniti občinski svet. Vsebina tega poročila je zapisana v 3. odstavku 33. člena.

6.2 Stavbna pravica

Eden izmed predpogojev za podelitev koncesije je bila tudi podelitev stavbne pravice koncesionarju na območju centra za ravnanje s komunalnimi odpadki Mala Mežakla[36], zato v tem podpoglavju navajamo ključne določbe, vezane na podeljeno stavbno pravico.

Občina je koncesionarju podelila stavbno pravico, pri čemer je od vključno leta 2010 sklenila dve pogodbi, in sicer PSP2010 (s prvotnim koncesionarjem Publikusom), tri anekse k tej pogodbi (2013, 2014 in 2016) in PSP2015 (z Ekogorjem).

6.2.1 Stavbna pravica v razmerju po PSP2010

Občina je prvotnemu koncesionarju Publikusu s PSP2010 podelila stavbno pravico do vključno 31.12.2020 za zemljišča v skupni izmeri 9.839 m2 (3. člen), in sicer 796/184, 796/202, 796/205 in 797/1, vse k.o. 2638 Podmežaklja. V pogodbi je bilo dogovorjeno, da se stavbna pravica nanaša na pravico upravičenca, da ima v lasti zgradbo nad zemljiščem v lasti lastnika (1. odstavek 2. člena), pri čemer se stavbna pravica ustanovi za izgradnjo, investiranje, upravljanje in trženje objektov in naprav za obdelavo MKO (1. alineja 1. člena).

V PSP2010 je bilo dogovorjeno, da se po pridobitvi uporabnega dovoljenja za objekte za obdelavo MKO izvede parcelacija in se za zemljišča izven območja objektov stavbna pravica

[35] KP2012 določa rok 31.3.
[36] V nadaljevanju: CRKOMM.

izbriše (1. odstavek 4. člen). V 8. členu PSP2010 je bilo dogovorjeno tudi nadomestilo za stavbno pravico, in sicer 800 EUR mesečno brez DDV ter po pridobitvi uporabnega dovoljenja 0,125 EUR/m2/mesec).

Zaradi parcelacije so bile z aneksoma iz 2013 in 2014[37] spremenjene številke zemljišč iz osnovne PSP2010, hkrati pa se je na določenih zemljiščih stavbna pravica izbrisala. Tako je po podpisih aneksov iz let 2013 in 2014 ostala vpisana stavbna pravica na zemljiščih št. 796/285, 796/288 in 796/291, vse k.o. Podmežaklja, za obdobje do vključno 31.12.2020. V aneksu je bilo dogovorjeno tudi, da znaša nadomestilo za stavbno pravico 0,125 EUR/m2/mesec, pri čemer se plačuje za parc. št. 796/285, 796/288 in 796/291 od naslednjega meseca, ko je izveden izbris stavbne pravice iz ostalih zemljišč, nastalih kot posledica parcelacije.

Z aneksom iz leta 2016 je bila stavbna pravica na zemljiščih 796/285, 796/288 in 796/291, vse k.o. Podmežaklja, vpisana do vključno 31.12.2030, kar je posledica podaljšanja koncesijskega obdobja izvajanja GJS obdelava.

6.2.2 Stavbna pravica v razmerju z Ekogorjem

Dne 26.8.2015 je bila med Občino in Ekogorjem kot sedanjim koncesionarjem sklenjena nova (dodatna) PSP2015, skladno s katero je bila koncesionarju Ekogorju podeljena stavbna pravica do vključno 31.12.2030 za naslednja zemljišča v skupni izmeri 8.018 m2, vse k.o. 2638 Podmežaklja (3. člen):

- 796/66 v velikosti 3.919 m2,
- 796/185 v velikosti 300 m2,
- 796/203 v velikosti 2.230 m2,
- 796/286 v velikosti 296 m2,
- 796/289 v velikosti 776 m2,
- 796/290 v velikosti 344 m2,
- 796/292 v velikosti 74 m2,
- 796/294 v velikosti 41 m2,
- 796/295 v velikosti 31 m2,
- 796/296 v velikosti 7 m2.

V pogodbi je dogovorjeno, da se stavbna pravica podeli za izgradnjo, investiranje, upravljanje in trženje objektov in naprav za obdelavo MKO (1. alineja 1. člena).

V 8. členu PSP2015 je bilo dogovorjeno nadomestilo za stavbno pravico, in sicer 1.002,25 EUR mesečno brez DDV (0,125 EUR/m2) ter po pridobitvi uporabnega dovoljenja zmnožek vrednosti iz cenitvenega poročila, izdelanega skladno s 7. členom te pogodbe in površino

[37] Ker sta bila oba aneksa sklenjena z Ekogorjem, osnovna pogodba pa s Publikusom, izhajamo iz predpostavke, da je Publikus na Ekogor prenesel stavbno pravico. Dokumenta nismo pridobili.

(končna površina zemljišča po pridobitvi uporabnega dovoljena v smislu 4. člena te pogodbe). V pogodbi je predvideno, da se bo vrednost zemljišča zaradi izvedene investicije v plato z infrastrukturo spremenila in da se bo ugotovila na podlagi cenitve sodnega cenilca in izvedenca in dejanskih stroškov investicije po zaključeni gradnji (2. odstavek 7. člena).

Ali je bila cenitev izvedena, iz dokumentacije, ki smo jo pridobili med izvedbo revizije, ni razvidno.

Na podlagi 3. alineje 2. odstavka 14. člena PSP2015 lahko stavbna pravica na podlagi sporazuma predčasno preneha, če upravičenec (Ekogor) ne izvaja požarno-varstvenih ukrepov in drugih ukrepov za zaščito in varovanje nepremičnine, premoženja in ljudi.

6.2.3 Prenehanje stavbne pravice

Pogodba določa, da stavbna pravica preneha:

- s potekom časa, za katerega je bila ustanovljena, pri čemer se lastniku poleg zemljišča prenesejo v last tudi objekti, zgrajeni na podlagi KP2010 – nadomestilo v tem primeru ni predvideno (12. člen PSP2010 oziroma 13. člen PSP2015);
- predčasno, če se pogodbeni stranki sporazumeta o predčasnem prenehanju ali na podlagi zahteve lastnika skladno s KP2010 (1. odstavek 13. člena PSP2010 oziroma 1. odstavek 14. člena PSP2015);
- v naslednjih primerih (2. odstavek 14. člena PSP2015) na podlagi zahteve lastnika, če:
    - upravičenec v roku treh mesecev od prejema opomina nepremičnino in opremo uporablja brez potrebne skrbnosti, tako da nastaja občutnejša škoda;
    - upravičenec brez potrebnih dovoljenj izvaja nedovoljene gradbene posege v nepremičnino;
    - upravičenec ne izvaja požarno-varstvenih ukrepov in drugih ukrepov za zaščito in varovanje nepremičnine, premoženja in ljudi;
    - upravičenec ne upošteva določil glede zavarovanj v skladu s to pogodbo;
    - lastnik s strani pristojnih organov pregona pridobi informacijo, da upravičenec uporablja nepremičnino za namene, ki pomenijo prekršek oziroma kaznivo dejanje;
    - se nad upravičencem začne postopek prisilne poravnave ali stečaja;
    - ne plačuje nadomestila za stavbno pravico in
    - v drugih primerih, določenih s to pogodbo in veljavnimi predpisi.

V primeru prenehanja stavbne pravice je upravičenec dolžan poskrbeti, da bosta objekt in okolica v 30 dneh prosta vseh stvarnih, pravnih in drugih bremen in ju izročiti lastniku. Če upravičenec po svoji krivdi zamudi z bremen prosto izročitvijo objekta in okolice v posest lastniku, je dolžan plačati pogodbeno kazen zaradi zamude, in sicer v višini petih % letnega

nadomestila za stavbno pravico za vsak dan zamude (14. člen PSP2010 oziroma 15. člen PSP2015).

Pogodbe po podelitvi stavbnih pravic ne urejajo posebej načina določitve povračila povečanja vrednosti nepremičnine v primeru predčasnega prenehanja koncesijskega razmerja (razen v primeru, če pride do predčasnega prenehanja stavbne pravice zaradi neizgradnje oziroma nedokončanja objektov in naprav – npr. 2. odstavek 15. člena PSP2015).

6.2.4 Hipoteka na stavbni pravici

Iz zemljiško-knjižnih izpiskov z dne 20.5.2019 je razvidno, da so na stavbnih pravicah:

- ID znak 2638-9003 (parc. št. 796/185, 796/203, 796/66, 796/289, 796/286, 796/290, 796/296, 796/292, 796/295, vse k.o. 2638 Podmežaklja) in
- ID znak 2638-9004 (parc. št. 796/288, 796/285, 796/291, vse k.o. 2638 Podmežaklja),

ustanovljene štiri hipoteke, in sicer za posojila v vrednosti:

a) 3.700.000 EUR (prvi obrok je zapadel v plačilo 31.1.2017, zadnji pa zapade 31.12.2026), obrestna mera 3-mesečni EURIBOR + fiksni pribitek 2,85 % letno z možnostjo povišanja skladno s 7. členom kreditne pogodbe št. 240-51-510292;
b) 1.700.000 EUR (prvi obrok je zapadel v plačilo 30.9.2017, zadnji pa zapade 31.8.2027), obrestna mera 6-mesečni EURIBOR + fiksni pribitek 2,15 % letno z možnostjo povišanja skladno s 7. členom kreditne pogodbe št. 240-51-29732;
c) 1.000.000 EUR (prvi obrok je zapadel v plačilo 30.9.2018, zadnji pa zapade 31.8.2025), obrestna mera 3-mesečni EURIBOR + fiksni pribitek 2,5 % letno z možnostjo povišanja skladno s 7. členom kreditne pogodbe št. 240-51-111942;
d) 100.000 EUR po 4 % obrestni meri letno (dospelost 30.11.2019).

Posojilo iz točke a je najela družba Ekogor d.o.o., posojilo iz točke d) predstavlja limit Ekogorju na transakcijskem računu pri Sberbank, posojili iz točke b in c pa, po pojasnilu vodje strokovne službe Publikus (odgovor po e-pošti z dne 7.6.2019), družba Publikus d.o.o. Ob tem je treba dodati, da sta za posojilo iz točke a poleg Ekogorja kot solidarna poroka določena tudi Publikus d.o.o. in g. Slavko Hrženjak (KRP240).

6.3 Koncesijska pogodba

6.3.1 Koncesijska pogodba iz leta 2010

KP2010 je bila sklenjena med Občino, Publikusom d.o.o., Gorenjem Surovino d.o.o. in Iskro Vzdrževanje d.d. dne 19.10.2010. Predmet te pogodbe je bila GJS obdelava MKO na območju Občine. Koncesionar mora izvajati dejavnost skladno z odlokom, ki ureja način izvajanja te GJS in zakonskimi in podzakonskimi predpisi, koncesijsko pogodbo in zahtevami koncedenta (3. člen).

Koncesionar lahko izvaja GJS tudi za območja izven Občine, o čemer je slednjo dolžan predhodno obvestiti (3. odstavek 5. člena). Koncesionar je formalno po pridobljenih podatkih za izvajalca GJS obdelava določen le za Občino Gorje, za preostale občine pa Ekogor formalno-pravno ne izvaja GJS, ampak je pogodbeni podizvajalec za izvajalce GJS v teh ostalih občinah.

Po pridobljenih podatkih Občine koncesionar o tem sicer ni pisno obvestil, vendar pa je Občino o izvajanju obdelave MKO za druge izvajalce oziroma občine notificiral tudi npr. z letnimi poročili o izvajanju GJS obdelava, iz katerih razvidno, koliko odpadkov je bilo obdelanih z območja ostalih občin oziroma izvajalcev. Da naj bi Ekogor že obdeloval del odpadkov z območja nekaterih drugih občin in je torej v tem delu Občina Jesenice bila dodatno seznanjena, je razvidno tudi na primer iz zabeležke sestanka občin Tržič, Žirovnica, Kranjska Gora, Radovljica, Bohinj, Gorje, Jesenice ter Komunale Radovljica, Komunale Kranjska Gora, Jeko, in Ekogorja, z dne 24.5.2016[38], v kateri je med sklepi napisano, da so prisotni predstavniki posameznih občin zainteresirani za nadaljnjo obdelavo in odlaganje.

6.3.2 Koncesijska pogodba iz leta 2012

KP2012 je vsebinsko enaka KP2010. Skladna s to pogodbo bi morala biti gradnja GJI končana (vključno z opravljenim tehničnim pregledom in pridobljenim uporabnim dovoljenjem) najkasneje do 31.7.2012 (1. odstavek 6. člena).

6.3.3 Aneks št. 1 h KP2012

Aneks št. 1 je bil sklenjen v letu 2014. S tem aneksom sta se pogodbeni stranki zaradi novih zahtev v postopkih GJS obdelava (sprememba postopkov obdelave v državnih uredbah) dogovorili:

- koncedent bo zagotovil stavbno pravico za dodatna zemljišča (posledica je bila sklenitev PSP2015);
- podaljša se koncesija na 15 let, praviloma od 1.1.2016 dalje;
- v primeru spremembe tehnologije ali drugih razlogov, ki izhajajo iz sprememb zakonodaje, oziroma spremembe količine odpadkov glede na zgrajeno infrastrukturo, se cena določi na podlagi veljavnega predpisa o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja;
- pri izračunu cene se za strošek javne infrastrukture upošteva kapaciteta centra;
- pri izračunu cene storitve se upošteva tudi koncesijska dajatev;
- koncesionar je dolžan za količine pripeljanih odpadkov z območij ostalih občin plačevati koncedentu odškodnino, ki je enaka višini koncesnine;
- za spremenjene okoliščine se šteje tudi sprememba zakonodaje ali občinskih predpisov, ki določajo bistveno drugačne pogoje oziroma zahteve za obdelavo odpadkov po tej pogodbi.

[38] Številka dokumenta 354-35/2008.

6.3.4 Aneks št. 2 h KP2012

Z aneksom, ki je bil sklenjen v letu 2016, je bila znižana bančna garancija za izgradnjo infrastrukture iz 300 tisoč EUR na 100 tisoč EUR.

6.3.5 Pravila o financiranju gospodarske javne službe po KP2012

Skladno s 7. členom KP2012 koncesionar pridobiva sredstva za izvajanje GJS obdelava iz plačil uporabnikov storitev GJS[39], dotacij, donacij, subvencij in drugih virov. Storitve, ki so predmet dejavnosti, opravlja koncesionar v svojem imenu in za svoj račun ter jih financira iz virov sredstev koncesije, določenih v tem členu. Pri tem nosi v celoti tveganje povpraševanja po storitvah javne službe in tudi druga tržna tveganja koncesije.

6.3.5.1 Izhodiščne cene

Koncesionar zaračunava storitve, ki se financirajo iz plačil uporabnikov v skladu s cenami, ki jih potrdi koncedent. Skupna cena je seštevek cene storitve in koncesijske dajatve. Ob podpisu je bila dogovorjena skupna cena 37 EUR/tono pripeljanih MKO brez DDV (1. do 3. odstavek 8. člena KP2012).

Cena velja tudi za izvajanje storitev za območja izven Občine, če imajo uporabniki s koncedentom podpisano pogodbo o odlaganju preostanka komunalnih odpadkov (4. odstavek 8. člena KP2012), vendar tekom izvedbe revizije nismo pridobili nobene takšne pogodbe.

6.3.5.2 Spremembe cen

V skladu s 5. odstavkom 8. člena KP2012 mora vsako spremembo cen koncesionar skupaj z obrazložitvijo predložiti v potrditev koncedentu. Glede spreminjanja cen določa KP2012 naslednje:

- koncesionar pripravi predlog cen (obrazložitev mora biti utemeljena na objektivni podlagi (spreminjanje cen na drobno, spreminjanje cen energentov…), skladno z morebitnimi ukrepi kontrole cen – če predpis o načinu izvajanja ne določa drugače;
- koncesionar mora predlog cen uskladiti z občinsko upravo in sodelovati na obravnavi na seji občinskega sveta Občine;
- koncesionar je dolžan dati koncedentu na njegovo zahtevo vse podatke, ki so potrebni za določitev cene;
- župan predlaga občinskemu svetu Občine predlog cen v sprejem.

[39] Uporabniki tudi po koncesijski pogodbi niso dejanski uporabniki, ampak izvajalci GJS zbiranja (7. alineja 2. člena KP2012), kar vsebinsko ni skladno z načelom »povzročitelj plača«.

Skladno z dopolnjenim 8. členom KP2012 (aneks št. 1) se lahko cene obdelave MKO v primeru spremembe tehnologije ali drugih razlogov, ki izhajajo iz spremembe zakonodaje, ki ureja področje ravnanja z odpadki, oziroma spremembe količin odpadkov glede na zgrajeno infrastrukturo, določi na podlagi veljavnega predpisa o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Kljub temu, da 8. člen KP2012 (po spremembi z aneksom št. 1) omogoča razlago, da se za del storitve, ki je bil dogovorjen ob podelitvi koncesije, uporabi fiksni znesek 37 EUR/t, za del storitve, ki ga mora koncesionar izvajati po spremembi veljavnih predpisov pa Uredba MEDO, pa menimo, da je v tem delu Uredba MEDO jasna in da je treba za celotno storitev obdelave uporabiti Uredbo MEDO (podpoglavje E.2). Skladno z 2. točko 1. odstavka 22. člena Uredbe MEDO gre namreč za enotno storitev, poleg tega pa nobeden izmed koncesijskih dokumentov ne vsebuje podrobne metodologije za oblikovanje te cene.

Koncesionar mora zagotoviti, da so cene oblikovane tako, da najmanj pokrivajo stroške izvajanja dejavnosti in vzdrževanja infrastrukture (7. odstavek 8. člena KP2012).

Uporaba cen, ki so drugačne od dogovorjenih, se šteje za bistveno kršitev pogodbe (8. odstavek 8. člena KP2012).

6.4 Okoljevarstveno dovoljenje in okoljevarstveno soglasje

Z vidika dopustnosti in obsega izvajanja dejavnosti GJS obdelava ter s tem povezanih pravic in obveznosti v koncesijskem razmerju je po našem mnenju treba izpostaviti tudi ključne točke izreka OVD-Ekogor. Skladno z OVD-Ekogor koncesionar:

- mora MKO redno sprejemati in skladiščiti na prevzemnem platoju znotraj hale do njihove obdelave (1. alineja, točka 2.4. izreka);
- mora redno oddajati izločene gorljive frakcije, primerne za energetsko predelavo, v sežig ali sosežig (6. alineja, točka 2.4. izreka);
- lahko skladišči skupno največ 232,5 ton odpadkov v napravah za obdelavo (točka 2.5. izreka);
- mora ukreniti vse potrebno, da se preprečijo okoljske nesreče in omejijo njihove posledice (točka 2.6 izreka);
- ne sme skladiščiti odpadkov na nepokritih površinah (točka 4.1.3. izreka);
- mora v primeru prenehanja obratovanja naprave za obdelavo koncesionar, v primeru stečaja pa stečajni upravitelj, vse nevarne snovi in odpadke, ki se nahajajo v napravi ali so nastale zaradi delovanja naprave, odstraniti, izvesti pa je treba tudi monitoring onesnaženosti tal, in v primeru prekomerne onesnaženosti zemljine izvesti sanacijo le-te (točki 7.1. in 7.2. izreka);
- mora nemudoma obvestiti inšpektorja o kršitvi OVD (točka 8.2. izreka).

Poudariti je treba, da se upravljavcu (točka izreka 2.3.1.) dovoljuje odstranjevati odpadke iz preglednice 1 k OVD, ki so nastali na območju občin, v katerih je izbran za izvajalca gospodarske javne službe obdelave MKO. Kot že navedeno formalno-pravno Ekogor ni izvajalec GJS obdelava za občine, ki ga niso določile za izvajalca GJS v smislu ZGJS (edini občini, ki sta ga določili kot izvajalca GJS obdelava sta Občina Jesenice in Občina Gorje), vendar pa menimo, da je tako ozka gramatikalna razlaga OVD-Ekogor s strani pristojnega inšpektorja malo verjetna.

Sama veljavnost OVD je omejena za obdobje 10 let od dokončnosti odločbe o poskusnem obratovanju.

V zvezi z začasnim skladiščenjem lahke frakcije in kovin je treba opozoriti še na obrazložitev OVD-Ekogor, saj je navedeno, da za skladiščenje lahke frakcije in kovin v severnem delu objekta za mehansko obdelavo MKO predviden prostor prostornine 400 m3 . Glede na to, da bo dnevno nastalo približno 107 m3 oz. 134 bal, v skupni količini 225 t, je možno začasno skladiščiti največ 3 dni. Skupna količina obdelanih odpadkov, ki se bodo lahko skladiščili na lokaciji je 232,5 ton.

Lahko frakcija v razsutem stanju se bo sproti oddajala pooblaščenemu predelovalcu (Gorenje Surovina), lahka frakcija v balah pa *se bo začasno skladiščila v severnem delu objekta za mehansko obdelavo (stran 19).*

Sočasno s samim okoljevarstvenim dovoljenjem je koncesionar prejel tudi okoljevarstveno soglasje. Skladno s tem soglasjem je moral (med drugim) koncesionar namestiti plastične lamele, ki omejujejo izhajanje zraka iz notranjosti objekta v zunanje okolje z namenom zmanjševanja emisij vonjav (točka 2.3.2. izreka).

ARSO je Ekogorju v letu 2017 na podlagi vloge slednjega izdal Sklep2017, iz katerega je razvidno, da je Ekogor na ARSO vložil vlogo za povečanje zmogljivosti začasnega skladiščenja lahke frakcije (odpadka št. 19. 12 12) za 3.600 ton. ARSO je v sklepu odločil, da takšno povečanje kapacitet ni večja sprememba, vendar pa zahteva spremembo pogojev in ukrepov v veljavnem okoljevarstvenem dovoljenju, ter da zanjo ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja.

6.5 Ugotovitve in priporočila

6.5.1 Podeljevanje koncesije z vidika prevzema cenovnih tveganj

Na podlagi 1. odstavka 6. člena Uredbe MEDO mora izvajalec GJS za preteklo obračunsko obdobje ugotoviti razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno[40] ter tako ugotovljeno razliko

[40] Uredba MEDO predpisuje tudi obveznost količinskega poračuna, vendar za koncesionarja ni relevanten, saj zaračunava dejanske količine.

upoštevati v elaboratu pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje. Na podlagi 3. odstavka 6. člena Uredbe MEDO mora izvajalec GJS *enkrat letno pripraviti elaborat* in v primeru, če razlika med potrjeno in obračunsko ceno za preteklo obračunsko obdobje[41] presega 10 odstotkov, elaborat poslati pristojnemu občinskemu organu, ki mora začeti postopek potrjevanja cene. Tudi, če razlika ne bi presegala 10 % pa menimo, da bi Občina, z upoštevanjem načela, da je izvajanje GJS podrejeno pridobivanju dobička, lahko nov elaborat zahtevala tudi v tem primeru, če bi se tako dogovorila s koncesionarjem – in to tudi določila v odloku in koncesijskih dokumentih.

Predpisan način izvajanja poračunov cen v Uredbi MEDO pri določanju cen storitev GJS koncesionarjev (zasebnikov) je vsebinsko sicer lahko sporen, saj se v primeru doslednega izvajanja poračunov previsokih/prenizkih cen v skladu z Uredbo MEDO praktično vsa poslovna tveganja prenesejo na uporabnike storitev GJS, a trenutno prepisi o oblikovanju cen storitev GJS ne omogočajo drugačnega načina izvajanja poračunov cen. V primeru Občine Jesenice (in Občine Gorje) je predpisan način izvajanja poračun posebej problematičen/tvegan zaradi dejstva, da Ekogor d.o.o. kot formalni izvajalec GJS obdelave komunalnih odpadkov nastopa samo v razmerju do Občine Jesenice (in Občine Gorje), saj le za ti dve občini obdelavo komunalnih odpadkov izvaja kot koncesionar, medtem ko se obdelava MKO za vse ostale občine (komunale) izvaja na podlagi podpisanih (komercialnih) pogodb (v vseh ostalih primerih so formalni izvajalci GJS obdelave komunalnih odpadkov komunalna podjetja, katerim te cene GJS potrjujejo občinski sveti, družba Ekogor d.o.o. pa v ta razmerja vstopa kot podizvajalec formalnega izvajalca te GJS). Opisana razmerja se odražajo v tem, da mora Ekogor d.o.o. cene po Uredbi MEDO oblikovati samo za občini Jesenice in Gorje, ne pa tudi za ostale občine. Čeprav je v primeru previsokih zaračunanih cen GJS taka rešitev za uporabnike storitev iz občin Jesenice in Gorje ugodna (v takem primeru bi se celoten učinek previsokih cen moral poračunati samo z uporabniki storitev teh dveh občin), pa je v primeru prenizkih cen storitev GJS za ti dve občini zelo problematičen. Ker obveznost oblikovanja cen storitev GJS obdelave komunalnih odpadkov v primeru Ekogor d.o.o. velja samo za ti dve občini, bi se v skladu z veljavnimi predpisi celoten učinek izvajanja poračun moral upoštevati samo pri cenah storitev GJS za uporabnike iz teh občin.

K temu je potrebno dodati še, da je vse (komercialne) pogodbe o dovozu mešanih komunalnih odpadkov na Ekogor d.o.o. sklenjene za krajše obdobje oziroma jih je mogoče predčasno prekiniti; koncesije se podeljujejo za daljše obdobje, pri čemer je predčasna prekinitev pogodb zelo omejena. Posledica obstoječega načina formalne ureditve izvajanja storitev obdelave MKO s strani Ekogor d.o.o. se odraža v tem, da vsa tveganja, ki izhajajo iz izvajanja te GJS nosijo izključno Ekogor d.o.o. ter Občini Jesenice in Gorje. Občini Jesenice bi zato po našem mnenju moralo biti v interesu, da se tveganja, ki so posledica izvajanj te GJS ustrezno porazdelijo na vse občine, katerih MKO obdeluje Ekogor d.o.o. - s podelitvijo koncesij družbi Ekogor d.o.o. s strani teh občin.

[41] Obračunsko obdobje v Uredbi MEDO ni definirano.

Zaradi zagotovitve trajnega, nemotenega, dolgoročnega in finančno vzdržnega izvajanja dejavnosti GJS obdelava ocenjujemo, da bi bil nujen poziv ostalim občinam (za katere obdelavo MKO Ekogor d.o.o. izvaja posredno) k izvedbi razpisa za podelitev koncesije za GJS. V primeru uspeha pri prijavi na razpis bi tako Ekogor d.o.o. lahko pridobil pravico do izvedbe stroškovnega poračuna (seveda pa le za tiste stroške, ki bodo nastali po podelitvi koncesije in ob pogoju, da bodo pravila o izvedbi poračuna ustrezno urejena).

Poleg tega menimo tudi, da bi bilo treba pristopiti k ureditvi pravil glede zaračunavanja obdelave vseh vrst odpadkov s strani Ekogor d.o.o., katerih obdelava se ne izvaja na podlagi podeljene koncesije. Z vidika Uredbe MEDO je formalno-pravno po našem mnenju prihodke od obdelave tovrstnih odpadkov mogoče obravnavati kvečjemu kot posebne storitve (čeprav vsebinsko gre za GJS); ker se ti prihodki pri izračunu cen storitev GJS upoštevajo kot odbitna postavka, cene in količine obdelave tovrstnih odpadkov lahko pomembno vplivajo na cene GJS, izračunane v skladu z Uredbo MEDO.

6.5.2 Dopolnitev občinskih aktov in koncesijske pogodbe

Državni predpisi nekaterih pravil, povezanih s cenami, ki so nujna za jasno ureditev razmerja med koncedentom in koncesionarjem, ne določajo[42]:

- mehanizma za uravnavanje upravičenih prihodkov oziroma vračilo prekomernega ali pokritje prenizkega nadomestila za izvajanje GJS;
- obračunskega obdobja;
- rokov za predložitev predlogov za spremembo cen GJS;
- rokov za pregled in potrditev elaboratov o oblikovanju cen;
- pristojnih oseb za pregled elaboratov o oblikovanju cen;
- načinov preverjanja elaboratov o oblikovanju cen;
- upravičenih stroškov cen storitev GJS in cene gospodarske javne infrastrukture, itd.

Navedenih pravil prav tako ne urejajo niti Odlok o ravnanju, Koncesijski odlok oziroma KP2012. Zaradi odsotnosti te ureditve in jasnosti za v bodoče menimo, da bi morala Občina ta pravila na podlagi 2. odstavka 59. člena ZGJS urediti v občinskem odloku.

Ker bi lahko takšna pravila pomenila poseganje v podpisano KP2012 menimo, da bi bilo treba s koncesionarjem ta pravila predhodno uskladiti ter skleniti aneks h koncesijski pogodbi, šele nato pa spreminjati občinske akte (Odlok o ravnanju, Koncesijski odlok). Pri tem pripominjamo, da bi moral biti aneks sklenjen z odložnim pogojem, torej vezan na soglasje občinskega sveta, ki bo pravila uredil z odlokom.

[42] Podobno je ugotavljalo tudi Računsko sodišče v revizijah o oblikovanju, določanju in nadziranju cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Mestna občina Murska Sobota, št. 321-4/2014/55, z dne 23.11.2016, Občina Cankova, št. 321-1/2017/17, z dne 17.11.2017, Občina Selnica ob Dravi, št. 321-5/2017/17, z dne 17.11.2017, Občina Kanal ob Soči, št. 321-4/2017/27, z dne 19.1.2018, Občina Brežice, št. 321-2/2017/25, z dne 26.1.2018 itd.).

6.5.3 Zavarovanje splošne civilne odgovornosti

Koncesionar bi moral pred sklenitvijo koncesijske pogodbe skleniti z zavarovalnico zavarovalno pogodbo iz naslova splošne civilne odgovornosti z najnižjo višino enotne zavarovalne vsote, ki (bi) jo določi(l) župan s sklepom, pri čemer naj bi bila pogodba o zavarovanju sklenjena v korist Občine. Med izvajanjem revizije smo prejeli zavarovalno polico št. 10015105536 Adriatic Slovenice d.d. ter potrdilo o vinkulaciji št. 98042. Iz zavarovalne police izhaja, da gre za požarno zavarovanje objektov na zemljiščih s parcelnimi številkami 796/66, 796/185, 796/203, 796/285, 796/286, 796/288, 796/289, 796/290, 796/291, 796/292, 796/294, 796/295 in 796/296. Gre torej za požarno zavarovanje objektov, pri čemer je vinkulirano v korist Sberbank d.d. Obseg zavarovanja v pogodbah o stavbni pravici ni podrobneje definiran.

Na začetku izvajanja revizije nismo prejeli zavarovalne police za zavarovanje splošne civilne odgovornosti in sklepa župana, ki bi določil najnižjo višino enotne zavarovalne vsote. Dne 7.6.2019 smo prejeli e-pošto vodje strokovne službe Publikus-a, da zavarovanja splošne civilne odgovornosti Ekogor nima in da je v postopku pridobivanja. Dne 17.6.2019 smo po e-pošti prejeli kopijo zavarovalne police za zavarovanje odgovornosti št. 10018266818, pri čemer je zavarovanje sklenjeno za zavarovalno vsoto 100.000 EUR, z dopisom (e-pošta) vodje strokovne službe Publikusa, da vinkulacija tovrstnih zavarovanj na Občino ni možna.

Ne glede na posredovano kopijo police, ob hkratnem upoštevanju dejstva, da (predhodni) župan ni sprejel sklepa, s katerim bi določil enotno višino zavarovalne vsote, menimo, da bi bilo treba preveriti (na primer z angažiranjem strokovno usposobljenega zavarovalnega posrednika), kakšno zavarovanje po vsebini in višini potrebuje koncesionar (posledično kot končna odgovorna oseba koncedent), predvsem zaradi tveganja okoljske škode, ter na strokovni podlagi določiti neko smiselno višino zavarovalne vsote, za katero je koncesionar dolžan skleniti zavarovanje. Sam strošek zavarovanja bo seveda strošek izvajanja GJS obdelava.

Če bi se po strokovni preveritvi zavarovalnih rizikov izkazalo, da zavarovanje, kot je bilo sklenjeno v začetku junija, ni zadostno, bi bilo treba koncesionarja pozvati k dopolnitvi oziroma povišanju zavarovanja, po predhodnem sprejetju sklepa župana, ki bi določil višino skupne zavarovalne vsote.

Če zavarovanje ne bi bilo sklenjeno (zelo verjetno tudi, če ni sklenjeno v zadostni višini), gre za bistveno kršitev KP2012 (5. odstavek 21. člena).

6.5.4 Zastavitev objektov

PSP2015 v 6. členu določa, da se lahko objekti, zgrajeni na nepremičnini, ki je obremenjena s stavbno pravico, zastavijo le z izrecnim predhodnim soglasjem lastnika zemljišča. Kot je

razvidno v podpoglavju 6.2.4 so bili objekti, ki so bili zgrajeni na podlagi stavbne pravice, skupaj zastavljeni za 6.500.000 EUR (brez morebitnih obresti in stroškov), pri čemer je kredite za posojila iz b in c točke iz podpoglavja 6.2.4 najela družba Publikus, ki z Občino sploh ni v pogodbenem razmerju.

Med izvajanjem revizije s strani Občine nismo prejeli pisnega soglasja Občine, na podlagi katerega bi lahko koncesionar zastavil objekte. Sicer dejstvo, da koncesionar ni pridobil soglasja, samo po sebi po našem mnenju ni podlaga za prenehanje stavbne pravice ali koncesijske pogodbe, je pa v PSP2015 določeno, da je koncesionar v tem primeru odgovoren za vso morebitno škodo, ki bi mu lahko nastala zaradi tega.

V primeru prenehanja ali zamude pri plačevanju vseh teh kreditov bodisi s strani koncesionarja bodisi s strani Publikusa (kar je lahko posledica eventualnega stečaja, nelikvidnosti, odločitve) obstaja veliko tveganje za unovčitev hipoteke – unovčitev hipoteke pa bi lahko v skrajni sili pomenila nemožnost Občine, da bi z objekti na Mali Mežakli zagotavljala GJS obdelava.

Unovčitev hipoteke bi namreč pomenila, da bi Občina morala objekte za GJS obdelava:

- kupiti na dražbi – to je seveda odvisno od cene in interesa morebitnih ostalih interesentov za nakup na dražbi, finančnih zmožnosti Občine (proračunskih omejitev) itd.,
- vzeti skladno s predpisi v najem od morebitnega kupca.

Glede na zapisano menimo, da bi Občina Jesenice:

- preko družbe Ekogor d.o.o. morala zahtevati podatke o zapadlih in nezapadlih obveznostih glavnice, obresti in ostalih stroškov družbe Publikus d.o.o. iz kreditnih pogodb preveritve tveganj, vezanih na kakovost, pravočasnost in možnost izvajanja GJS obdelava s strani Ekogor d.o.o. ter
- natančno urediti pravila glede zastave za vnaprej, vključno s sankcijami v primeru kršitve pravil.

6.5.5 Bančna garancija za izvajanje dejavnosti

Na podlagi 2. odstavka 46. člena KP2012 bi moral koncesionar najkasneje 10 dni pred rokom, določenim s pogodbo za dokončanje infrastrukture, predložiti nepreklicno bančno garancijo na prvi poziv kot garancijo za dobro izvajanje koncesionirane dejavnosti v višini 100.000 EUR za dobo trajanja koncesijskega razmerja, z veljavnostjo 15 dni po preteku koncesijskega razmerja.

Bančna garancija je bila pridobljena med izvajanjem revizije.

7 Pregled procesa izvajanja GJS obdelava

Ekogor d.o.o. odpadke v obdelavo dostavlja preko tehtnice, s katero upravlja družba JEKO, d.o.o. Praviloma (ne pa vedno) se odpadki tehtajo na tej tehtnici; po opravljenem tehtanju se izpiše tehtalni list na katerem je naveden datum tehtanja, količine pripeljanih odpadkov ter vrsta odpadkov.

Dostavljeni mešani komunalni odpadki se v obratu za obdelavo, ki je v lasti Ekogor d.o.o. najprej mehansko obdelajo. To pomeni, da se iz mešanih komunalnih odpadkov izločijo železne (vrsta odpadka 19 12 02) in barvne kovine (vrsta odpadka 19 12 03) ter lahka frakcija (vrsta odpadka 19 12 12). Ostanek mehanske obdelave je težka frakcija (vrsta odpadka 20 03 01), ki jo je potrebno biološko obdelati (stabilizirati).

Težko frakcijo po mehanski obdelavi odpadkov je potrebno stabilizirati, kar pomeni, da se morata opraviti aerobna razgradnja in sušenje odpadka. Po zaključeni biološki stabilizaciji sledi naknadno sejanje, kjer se dodatno izloči del lahke frakcije (vrsta odpadka 19 12 12). Ostanek po mehansko-biološki obdelavi odpadkov je primeren za odlaganje na odlagališču nenevarnih odpadkov.

7.1 Masna bilanca družbe Ekogor d.o.o.

Masno bilanco izvajalca GJS obdelave odpadkov lahko opredelimo kot tabelarični prikaz količin odpadkov, ki vstopajo v proces obdelave, in količin odpadkov in drugih produktov, ki nastanejo v oziroma po opravljenem procesu obdelave. Masna bilanca družb Ekogor d.o.o. za leto 2018 je predstavljena v nadaljevanju:

	v tonah
Prevzete količine MKO (skupaj)	**19.164,84**
- Publikus d.o.o.	8.867,21
- JEKO d.o.o.	4.335,14
- Komunala Kranjska Gora d.o.o.	1.086,21
- Komunala Radovljica d.o.o.	2.507,69
- Občina Bohinj – Režijski obrat	950,54
- Infrastruktura Bled d.o.o.	124,56
- Komunala Tržič d.o.o.	1.289,48

- Tuji dovozi (dovozi pravnih oseb)	3,80
Prevzete količine težke frakcije na biološko obdelavo	**2.896,54**
Produkti po opravljeni mehanski obdelavi (samo MKO)	
- Kovine	191,65
- lahka frakcija	7.474,29
- težka frakcija	11.498,90
Produkti po opravljeni biološki obdelavi težke frakcije (ostanek mehanske obdelave in pripeljane težke frakcije)	
- lahka frakcija	2.399,24
- ostanek po obdelavi (za odlaganje)	7.197,72
- voda	4.798,48

Iz posredovane masne bilance izhaja, da je Ekogor d.o.o. v letu 2018 iz dostavljenih MKO z mehansko obdelavo izločil 39 % lahke frakcije in 1 % kovin ter ustvaril 60 % težke frakcije.

Iz proizvedene težke frakcije (11.498,90 ton) in dodatno prevzete težke frakcije na obdelavo (2.896,54 ton) je s procesom biološke obdelave (dodatno) izločil 16,6 % lahke frakcije ter pripravil ostanek odpadkov za odlaganje v deležu 50 % biološko obdelanih količin težke frakcije. Razlika (33,3 % obdelanih količin težke frakcije) se nanaša na izgubo teže v procesu obdelave zaradi izločitve vode (dehidracije).

Ob predpostavki, da je odstotek lahke frakcije v proizvedeni težki frakciji iz MKO, ki jo je opravil Ekogor d.o.o., enak odstotku lahko frakcije v težki frakciji, na Ekogor pripeljani s strani družbe Salomon d.d. (16,66%), znaša odstotek izločene lahke frakcije iz MKO v Ekogor d.o.o. 50 %.

7.2 Kontrola podatkov v masni bilanci

Pri preverjanju podatkov v masni bilanci z računovodskimi podatki družbe Ekogor d.o.o. smo ugotovili:

- vhodne količine MKO se ujemajo z zaračunanimi količinami teh odpadkov, ki so izkazani v prihodkih družbe. Podatki se ujemajo s podatki JEKO d.o.o. (tehtanimi količinami).
- Vhodne količine težke frakcije (2.896,54 ton) se ne ujemajo z zaračunanimi količinami težke frakcije (2.410,44 ton). Razlika v količini znaša 486,1 tone, vrednostno pa 49.050

EUR. Po pojasnilih Ekogor d.o.o. je bila razlika družbi Salomon d.o.o. zaračunana za mesec december 2017. Vhodne količine težke frakcije niso bile tehtane na tehntnici JEKO d.o.o.

- Izhodne količine kovin (191,65 ton) se ne ujemajo povsem s količinami zaračunanih kovin (139,52 ton). Razlika (52, 96 ton) je bila na dan 31.12.2018 po pojasnilih Ekogor d.o.o. na skladišču in materialno ni pomembna (105 EUR).
- Količina proizvedene lahke frakcije (9.873,53 ton) se razlikuje od količine lahke frakcije, ki je izkazana med stroški leta 2018 (7.692,5 ton). Razlika v količinah znaša 2.181,03 tone, vrednostno (po dogovorjeni ceni prevzema 80 EUR/tono s strani družbe Publikus d.o.o.) pa 174.482 EUR. Ta znesek je Ekogor d.o.o. vnaprej vračunal med odhodke poslovanja leta 2017 (vključil v oceno vnaprej vračunanih stroškov skladiščene lahke frakcije).
- Ostanek obdelave MKO prevzema na odlaganje na odlagališče Mala Mežakla (odlagališče MM) družba JEKO, d.o.o., ki opravljene storitve odlaganja sama zaračuna uporabnikom storitev GJS iz občin Jesenice in Žirovnica ter izvajalcem GJS zbiranja v ostalih občinah, katerih MKO obdeluje Ekogor d.o.o. Iz masnih bilanc izhaja, da je količina ostanka za odlaganje znašala 7.197,72 ton. Po podatkih JEKO je bilo v letu 2018 na odlagališču MM s strani Ekogor d.o.o. odloženih za 7.840,84 ton odpadkov. Razlika je posledica količin ostanka za odlaganje, ki jo je imel Ekogor d.o.o. na zalogi iz leta 2017. Po podatkih Ekogor d.o.o. je bilo na dan 31.12.2017 na zalogi 1.310,94 ton ostanka za odlaganje, na dan 31.12.2018 pa 667,82 ton.

7.3 Skladiščene količine lahke frakcije

Ekogor d.o.o. ne zagotavlja sprotnega prevzema (odvoza) celotne proizvedene lahke frakcije. Ker zalog lahke frakcije ni mogoče prodati (ustvariti prihodka), ampak je potrebno plačati za njihov odvoz, je stroške lahke frakcije potrebno vnaprej vračunati v poslovni izid.

Po podatkih družbe Ekogor d.o.o. je družba v letih 2017 in 2018 proizvedla 32.041 ton lahke frakcije, od katere naj bi se na lokaciji Mala Mežakla na dan 31.12.2018 nahajalo 9.703,02 ton, preostanek (22.388,81 ton) pa na lokaciji Suhadole.

Ekogor d.o.o. na dan 31.12.2017 izkazuje za 2.177.600 EUR vnaprej vračunanih stroškov prevzema lahke frakcije, pri čemer se ta znesek po pojasnilih družbe Ekogor d.o.o. nanaša na 230.000 EUR vnaprej vračunanih stroškov manipulacije lahke frakcije (prevozi, stroški dela, foliranje, ipd.), razlika (1.947.600 EUR) pa na vnaprej vračunane stroške odvoza lahke frakcije; po dogovorjeni ceni prevzema s strani družbe Publikus d.o.o. (80 EUR/tono) to pomeni 24.345 ton lahke frakcije. To stanje je večje od podatka o proizvedeni lahki frakciji v letu 2017 (22.168,30 ton). Razlika (174.136 EUR) se po pojasnilih Ekogor d.o.o. nanaša na 2.176 ton vnaprej vračunanih stroškov lahke frakcije, ki je bila dejansko proizvedena v začetku leta 2018.

Ekogor d.o.o. ima na dan 31.12.2108 na kontih pasivnih časovnih razmejitev izkazanih za 1.595.000 EUR vnaprej vračunanih stroškov prevzema lahke frakcije, kar bi po opisanem načinu vračunavanja stroškov (poleg stroškov prevzema lahke frakcije ta znesek vključuje tudi 230.000 EUR stroškov manipulacije) in ob dogovorjeni ceni prevzema s strani družbe Publikus d.o.o. (80 EUR/tono) pomenila 17.062,5 ton neprevzete lahke frakcije. Posledično to pomeni, da se je del lahke frakcije, ki je »v lasti« družbe Ekogor d.o.o., na dan 31.12.2018 nahajal na skladiščenju na lokaciji Suhadole družbe Publikus d.o.o.

Če je izkazano začetno stanje vnaprej vračunanih stroškov prevzema lahke frakcije na dan 31.12.2017 ustrezno (kar pomeni 24.345 ton lahke frakcije na zalogi na dan 31.12.2018) in je bilo v letu 2018 proizvedene 9.874 ton (po podatkih iz masne bilance) ter je Publikus d.o.o. v letu 2018 prevzel 14.975 ton (po podatkih iz konto kartice 29: 1.198.000 EUR/80 EUR za tono), bi na dan 31.12.2018 Ekogor d.o.o. moral imeti na zalogi 19.244 ton lahke frakcije. Med kratkoročno vnaprej vračunanimi stroški Ekogor d.o.o. izkazuje za 2.181 ton manj vnaprej vračunanih stroškov prevzema lahke frakcije. Razlika v kontrolnem izračunu je posledica napačno določenega izhodiščnega stanja vnaprej vračunanega stroška prevzema lahke frakcije na dan 31.12.2017.

7.4 Poslovanje družbe Ekogor d.o.o. v letu 2018

V okviru pregleda poslovanja družbe Ekogor d.o.o. v letu 2018 smo preverili tudi nekatere druge ključne kategorije računovodskih izkazov, ki vplivajo na višino upravičenih stroškov izvajanja GJS v skladu z določbami Uredbe MEDO oziroma na finančni položaj družbe.

Največje tveganje za prikaz poštenega finančnega stanja izvajalcev GJS obdelave se nanaša na izkazane stroške prevzema lahke frakcije; pri izvajalcih GJS obdelave, ki se srečujejo s finančnimi težavami, so ti pravilom podcenjeni. Ekogor d.o.o. ima v letu 2018 v okviru stroškov storitev izkazanih za 615.400 EUR stroškov prevzema lahke frakcije kar je ob dogovorjenih cenah prevzema s strani družbe Publikus d.o.o. za 174.482 EUR manj kot bi jo moral imeti izkazane v skladu z predstavljenimi masnimi bilancami. Poleg tega je pri stroških prevzema lahke frakcije potrebno upoštevati, da sta družbi Ekogor d.o.o. in Publikus d.o.o. lastniško povezani družbi (Ekogor d.o.o. je v 100 % lasti družbe Publikus d.o.o.). Posledično Publikus d.o.o. preko nižjih (dogovorjenih) cen prevzema lahke frakcije »uravnava« poslovni izid družbe Ekogor d.o.o. Dogovorjena cena prevzema lahke frakcije med Publikus d.o.o. in Ekogor d.o.o. je v letu 2018 tako znašala zgolj 80 EUR/tono prevzete lahke frakcije (Cena 80 EUR na tono izhaja iz Elaborata o oblikovanju cen storitev GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov), medtem ko so se po nam znanih podatkih tržne cene prevzema lahke frakcije v letu 2018 praviloma gibale med 110 EUR/tono in 135 EUR/tono prevzete lahke frakcije. Če bi Ekogor d.o.o. stroške prevzema lahke frakcije v letu 2018 tako izkazal v proizvedenih količinah in po povprečni tržni ceni (npr. 120 EUR/tono) bi strošek prevzema lahke frakcije moral znašati

1.184.824 EUR; v takem primeru bi Ekogor d.o.o. izkazal za 569.424 EUR višje stroške storitve (in za toliko slabši poslovni izid).

Ekogor d.o.o. na dan 31.12.2018 izkazuje osnovna sredstva v knjigovodski vrednosti 4.371.211 EUR). Po podatkih iz registra osnovnih sredstev vrednost osnovnih sredstev na dan 31.12.2018 znaša 4.264.238 EUR. Razlika v znesku 106.973 EUR se nanaša na investicije v teku in služnostno pravico.

Pri preverjanju uporabljenih amortizacijskih stopenj smo ugotovili, da Ekogor d.o.o. za potrebe obračuna amortizacije uporablja višje stopnje kot jih je mogoče upoštevati pri oblikovanju cen storitev GJS v skladu z določbami Uredbe MEDO. Ekogor d.o.o. namreč objekte amortizira po stopnji 6 % (po Uredbi MEDO je predpisana 3 %), opremo po stopnji 20 % (po Uredbi MEDO je predpisana 10 %). Iz tega naslova izkazuje v letu 2018 za 298.810 EUR višje stroške amortizacije kot bi jih, če bi pri obračunu amortizacije upošteval stopnje iz Uredbe MEDO. Glede na to, da je trajanje koncesije omejeno na 15 let, uporaba višjih stopenj amortizacije od predpisanih z Uredbo MEDO ni problematična z vidika Slovenskih računovodskih standardov; ne glede na to pa se po našem mnenju pri izračunu cen storitev GJS strošek amortizacije lahko pripozna največ do višine, ki bi bil izračunan z uporabo stopenj v Uredbi MEDO. V skladu z določbami Uredbe MEDO pa je Ekogor d.o.o. upravičen do upravičenega donosa, ki lahko znaša največ 5 % (praviloma knjigovodske) vrednosti osnovnih sredstev. Po stanju na dan 31.12.2018 to znaša največ 218.561 EUR.

Stanje kapitala na dan 31.12.2018 (1.062.619 EUR) je vsota osnovnega kapitala (859.619 EUR), rezerv iz dobička (10.133 EUR) ter nerazporejenih dobičkov (190.535 EUR). Pretežni del virov sredstev na dan 31.12.2018 se nanaša na dolgoročne in kratkoročne finančne obveznosti (skupaj 3.171.468 EUR), predvsem na neodplačan del najetega posojila pri Sberbank. Posojilo je zavarovano (tudi) z vpisanimi hipotekami na stavbno pravico. V letu 2018 je družba Ekogor d.o.o. za odplačevanje finančnih obveznosti porabila 569.255 EUR, od česar se je na odplačilo posojila Sberbank nanašalo 493.039 EUR (od tega 400.833 EUR za odplačilo glavnice in 92.206 EUR za odplačilo obresti). Iz knjigovodskih podatkov izhaja, da znaša obveznost za odplačilo glavnice tega posojila za leto 2019 370.000 EUR.

Pasivne časovne razmejitve (1.595.183 EUR) se nanašajo predvsem na vnaprej vračunane stroške prevzema lahke frakcije v znesku 1.595.000 EUR. Ker so bili ti stroški vnaprej vračunani v letu 2018, bi se praviloma ta znesek moral »nahajati« med sredstvi v obliki denarnih sredstev ali finančnih naložb. Ekogor d.o.o. na dan 31.12.2018 izkazuje za 5.992 EUR stanja denarnih sredstev ter za 1.441.989 EUR finančnih naložb. Celoten znesek izkazanih finančnih naložb se nanaša na dana posojila družbi Publikus d.o.o.

7.4.1 Ugotovitve in priporočila

Na izkazano poslovanje družbe Ekogor d.o.o. pomembno vplivajo transakcije z družbo lastnico - Publikus d.o.o. Vsebina teh dogovorov lahko pomembno vpliva tako na izkazane prihodke kot tudi na stroške. Posledično zgolj izvajanje nadzora nad družbo Ekogor d.o.o. ne more omogočati ustreznega nadzora koncesionarja – tako z vidika poslovanja kot tudi z vidika oblikovanja ustreznih cen storitev GJS.

V primeru upoštevanja dejanskih količin proizvedene lahke frakcije v letu 2018 in tržnih cen prevzema te frakcije, bi bilo poslovanje Ekogor d.o.o. v letu 2018 bistveno slabše od izkazanega. Poslovanje Ekogor d.o.o. v letu 2018 z minimalnim dobičkom je namreč posledica uporabljenih transfernih cen prevzema lahke frakcije, ki so nižje od tržnih, in nezadostnih količin lahke frakcije v vnaprej vračunanih stroških prevzema te frakcije.

Ekogor d.o.o. na dan 31.12.2018 sama ne razpolaga z denarnimi sredstvi, ki bi ji omogočala odvoz lahke frakcije. Skoraj celotni znesek razpoložljivih denarnih sredstev je kot posojilo nakazan družbi Publikus d.o.o.

Ekogor d.o.o. je precej zadolžena družba, pri čemer je posojilo zavarovano tudi s hipotekami na stavbno pravico. Prosta denarna sredstva obračunane amortizacije in izkazanega dobička družbi v letu 2018 omogočajo odplačevanje posojila, a zgolj zaradi začasnega skladiščenja lahke frakcije. V primeru, da bi družba Ekogor d.o.o. zagotavljala sproten prevzem celotne proizvedene lahke frakcije **po tržnih cenah**, ustvarjeni prihodki družbe Ekogor d.o.o. v letu 2018 (ob vseh ostalih nespremenjenih predpostavkah) ne bi omogočali sprotnega odplačevanja prevzetih obveznosti.

Podatki o finančnem stanju družbe Ekogor d.o.o. na dan 31.12.2018 kažejo na to, da cene izvajanja GJS ne pokrivajo stroškov izvajanja te dejavnosti, kar je v pomembni meri posledica spremenjenih tržnih razmer na področju prevzema lahke frakcije.

Ker tudi iz 8. člena KP2012 izhaja, da morajo biti cene oblikovane najmanj tako, da pokrivajo stroške izvajanja dejavnosti in vzdrževanja infrastrukture, bi na podlagi finančnih podatkov družba Ekogor d.o.o. v skladu z določbami Uredbe MEDO morala izdelati nov Elaborat o oblikovanju cen storitev GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov.

Pri pripravi tega elaborata je treba upoštevati naslednje:

- strošek prevzema lahke frakcije je bistven kalkulativni element nove cene GJS. Ker Ekogor d.o.o. izbor dobaviteljev lahke frakcije ne izvaja po postopkih javnega naročanja, bi se Občina Jesenice morala aktivno vključiti v iskanje najugodnejšega ponudnika prevzema lahke frakcije. Ker je sprememba cene storitve GJS iz tega naslova

po našem mnenju upravičena, mora biti podizvajalec prevzema in (in s tem dosežena cena) izbran na pregleden način.

- Ker je pomemben del stroškov izvajanja GJS obdelave neodvisen od količin (po naravi stalen) je pomembno zagotavljati točne podatke iz masnih bilanc. Točni podatki imajo vpliv tako na predstavljene računovodske izkaze kot tudi na kalkulacije cen storitev GJS, zaradi česar bi koncendent moral imeti ustrezno kontrolo vseh vhodnih in izhodnih količin odpadkov, po posameznih vrstah. Čeprav je s podjemno pogodbo št. II/06-222-041/2019 za izvajanje obdelave mešanih komunalnih odpadkov, ki je bila sklenjena med družbama Ekogor d.o.o. in JEKO d.o.o. dogovorjeno, da tehtanja za Ekogor d.o.o. opravljala družba JEKO d.o.o., predlagamo, da se obveznost tehtanja vseh vrste pripeljanih in odpeljanih odpadkov iz centra za obdelavo na odlagališču MM uredi v koncesijski pogodbi. Brez obvladovanja masnih tokov koncesionarja ni mogoče ustrezno nadzirati.
- Pri izdelavi Elaborata o oblikovanju cen storitev GJS obdelave je strošek amortizacije koncesionarju mogoče pripoznati le do višine, ki je predpisan z Uredbo MEDO.
- Občina Jesenice se mora s koncesionarjem dogovoriti o višini upravičenega donosa, ki ga bo koncesionar upošteval pri izračunu cen storitev GJS.
- Občina Jesenice se mora z Ekogor d.o.o. dogovoriti o obdelavi (dovoljenih količinah, ceni) vseh vrst odpadkov, katerih obdelava se ne izvaja na podlagi podeljene koncesije oziroma mora dogovoriti tudi pogoje v primeru pridobivanja koncesij. Ker je te storitve mogoče pri izdelavi Elaborata o oblikovanju cen storitev GJS obravnavati formalno-pravno le kot »posebne storitve« (kar pomeni, da se prihodki od prodaje teh storitev upoštevajo kot odbitna postavka pri izračunu cen), dogovorjene cene in količine obdelanih tovrstnih odpadkov vplivajo na cene storitev GJS.
- V skladu z določbami Uredbe MEDO bi Ekogor d.o.o. moral izvesti poračun za preteklo obdobje (leti 2017 in 2018) in ugotovljeni znesek premalo zaračunanih storitev v preteklem obdobju vključiti v nove cene storitev GJS. Glede samega izvajanja poračuna je glavna dilema v možnosti izvajanja poračunov prenizkih cen za občine za katere Ekogor d.o.o. pripeljane MKO ne obdeluje kot koncesionar (izvajalec GJS), ampak na podlagi podpisanih pogodb. Določbe Uredbe MEDO se namreč za ta razmerja ne uporabljajo. Druga dilema glede pravilnosti izvedbe poračuna je posledica uporabe transfernih cen prevzema lahke frakcije pri vračunavanju stroškov prevzema v poslovni izid družbe Ekogor d.o.o. Vračunavanje nižjih stroškov od potrebnih je družbi Ekogor d.o.o. v letu 2018 omogočalo izkazovanje minimalnega dobička; ker pa izguba družbe Ekogor d.o.o. iz tega naslova ni nastala (ker ti stroški niso bili realizirani), po našem mnenju te razlike (za nazaj) ni mogoče vključiti v nove cene storitev GJS.

8 Predstavitev možnih scenarijev v primeru izvedbe inšpekcijskih postopkov s strani inšpekcije za okolje

8.1 Ključni možni ukrepi inšpektorjev skladno z Zakonom o varstvu okolja

Skladno s 1. odstavkom 157. člena ZVO-1 ima inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, pod pogojem, da je kršen zakon, drug predpis ali da naprava ali obrat ne delujeta v okviru okoljevarstvenega dovoljenja ali soglasja pravico in dolžnost:

- odrediti, da se nepravilnosti, ki jih ugotovi, odpravijo v roku, ki ga določi;
- odrediti izvedbo ukrepov za odpravo virov čezmerne obremenitve v roku, ki ga določi;
- odrediti omejitev oziroma prilagoditev delovanja naprave do predpisanih mejnih vrednosti ali pravil ravnanja;
- predlagati pristojnemu ministrstvu odvzem okoljevarstvenega dovoljenja;
- prepovedati izvajanje dejavnosti ali obratovanje naprave ali obrata, če deluje brez okoljevarstvenega dovoljenja ali potrdila;
- itd.

Če povzročitelj obremenitve ne ravna v skladu z ukrepi iz 1. do 3. alineje prejšnjega odstavka ali če obstaja neposredna nevarnost za onesnaženje okolja, lahko inšpektor začasno ali trajno prepove:

1. obratovanje naprave ali obrata,
2. opravljanje dejavnosti,
3. uporabo nevarne snovi,
4. izvajanje tehnološkega postopka ali
5. uporabo naprave, prometnega sredstva ali izdelka in njegovo dajanje na trg.

Poleg navedenih ukrepov s strani inšpektorja so v 67. in 68. členu Uredbe o odpadkih[43] za posamezne primere kršitev obdelovalca predpisane tudi globe od 10.000 do 30.000 EUR za težje (npr. skladiščenje v nasprotju s 1. do 4. in 6. odstavkom 19. člena, neizvajanje ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje škodljivih vplivov na okolje in zdravje iz razlogov, določenih v 43. členu Uredbe o obdelavi) in od 5.000 do 10.000 EUR za lažje (npr. neustrezno oziroma neoznačevanje odpadkov pri začasnem skladiščenju v smislu 1. odstavka 20. člena Uredbe o obdelavi) prekrške obdelovalca.

8.2 Izvedeni ukrepi inšpektorjev

Zoper družbo Ekogor je bilo v zadnjih letih uvedenih več inšpekcijskih postopkov s strani Inšpektorata RS za okolje in prostor[44] ter izdanih več odločb (IRSOP2016, IRSOP2017 in

[43] Uradni list RS, št. 37/15 in 69/15; v nadaljevanju: Uredba o odpadkih.
[44] V nadaljevanju: IRSOP.

IRSOP2018). Ključne ugotovitve v praktično vseh inšpekcijskih postopkih so bile vezane na vprašanje dopustne količine in načina skladiščenja lahke frakcije.

a) Z odločbo IRSOP2016 je bilo Ekogorju naloženo, da mora:
   - zagotoviti skladiščenje odpadkov pred nadaljnjo obdelavo tako, da bodo zaščiteni z zaščitno folijo, da ne prihaja do onesnaževanja tal s padavinsko odpadno vodo in ne prihaja do čezmernega obremenjevanja okolja z neprijetnimi vonjavami do 15.6.2016 (podaljšan rok do 15.8.2016 z odločbo, izdano v obnovi postopka);
   - obvestiti o izvršitvi te obveznosti IRSOP.

Izvršitev navedene odločbe je bila ustavljena z zapisnikom Inšpektorata RS za okolje in prostor o ustavitvi izvršilnega postopka, št. 06182-195/2016-21, z dne 10. 10. 2017.

b) Z odločbo IRSOP2017 je bilo Ekogorju naloženo:
   - na CRKOMM se prepove skladiščenje lahke frakcije v količini, večji od 232,5 ton, pri čemer je prepoved veljala od 30.10.2017 dalje;
   - izvesti mora odvoz lahke frakcije do 30.10.2017 iz območja naprave CRKOMM v količini, večji od 232,5 ton;
   - o izpolnitvi obveznosti iz 1. in 2. alineje mora Ekogor obvestiti IRSOP.

V zvezi z navedeno odločbo je bil izdan zapisnik Inšpektorata RS za okolje in prostor št. 06182-1787/2017-5 z dne 17. 11. 2017, s katerim je bilo ugotovljeno, da je bila odločba IRSOP2017 izpolnjena.

c) Z odločbo IRSOP2018 je bilo Ekogorju naloženo, da mora:
   - lahko frakcijo iz zemljišča v lasti Občine (parc. št. 796/81, k.o. 2638 Podmežaklja) odstraniti in skladiščiti na območju CRKOMM tako, da ni ogroženo človekovo zdravje in da se ne škodi okolju (zaviti v folijo), da so ločeni po vrstah odpadkov ter da količina začasno skladiščenih odpadkov ne presega količine, ki zaradi delovanja ali dejavnosti upravljavca ne nastanejo v 12 mesecih do 30.9.2018;
   - o izvršitvi obveznosti iz prejšnje alineje obvestiti IRSOP.

O tem, ali so bile obveznosti izpolnjene, nismo pridobili dokumenta, smo pa glede občinskega zemljišča bili že s samim povpraševanjem s strani Občine in opredelitvijo revizijskih ciljev obveščeni, da se odpadki še vedno skladiščijo na tem zemljišču.

8.3 Možni scenariji

Kot je razvidno iz podpoglavja 8.2 je IRSOP v letih 2016, 2017 in 2018 že izvajal inšpekcijske nadzore, vezane na količine, način oziroma označevanje skladiščenja odpadkov, občinsko zemljišče, na katerem je skladiščena lahka frakcija ter obveznosti odvoza lahke frakcije. Kot je razvidno iz odločb b in c iz podpoglavja 8.2 je stališče IRSOP glede dopustne količine skladiščene lahke frakcije različno: v zadnji izdani odločbi IRSOP2018 je bilo izrecno zapisano, da je treba odstraniti le količine, ki presegajo količine, ki nastanejo zaradi delovanja ali dejavnosti Ekogorja v 12 mesecih.

Takšna odločitev je skladna s 5. odstavkom 19. člena Uredbe o odpadkih, točko 2.2.1 izreka OVD, hkrati pa ne s točko I./2.5 izreka OVD-Ekogor (v kateri je zapisano, da je dovoljeno skladiščiti največ 232,5 ton odpadkov. Kot že navedeno je v obrazložitvi OVD-Ekogor zapisano, da bo skupna količina, ki jo bo dopustno začasno skladiščiti na lokaciji, 232,5 ton, pri *čemer se bo lahka frakcija v balah skladiščila v severnem delu objekta za mehansko obdelavo MKO* (stran 19). Kljub temu, da je v točki I./4.1.3 OVD-EKOGOR izreka zapisano, da odpadkov ni dopustno skladiščiti na nepokritih površinah, pa je IRSOP v odločbi IRSOP2018 odločil, da je dopustno skladiščenje tudi v balah, čeprav ne gre eksplicitno za pokrite površine.

Na tem mestu je treba dodati tudi, da se po 5. odstavku 19. člena Uredbe o odpadkih obdobje 12 mesecev šteje od nastanka odpadka ali prevzema (v primeru lahke frakcije od nastanka le-te) – po poteku tega roka se smiselno šteje takšno skladiščenje za odlaganje odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja odlagališča odpadkov (7. odstavek 19. člena Uredbe o odpadkih).

Ne glede na inšpekcijske (že izvedene in tudi še neizvedene) ukrepe pa je treba opozoriti, da ostaja še vedno odprto ključno vprašanje, kaj storiti s količinami skladiščene lahke frakcije (ne glede na to, ali je skladiščena skladno s predpisi ali ne), seveda do poteka roka, ko gre skladno s 7. odstavkom 19. člena Uredbe o odpadkih že lahko za odlaganje odpadkov.

Na podlagi navedenega menimo, da nobeden izmed možnih ukrepov IRSOP, opisanih v podpoglavju 8.1, za Občino in izvajanje obdelave na CRKOMM ni ugoden, saj v primeru:

- morebitnega pravnomočnega odvzema OVD zaradi preseganja količin, ki bi bil posledica kršitve tega OVD, to verjetno pomeni prenehanje KP2012, s tem pa zelo verjetno realizacijo hipotek na stavbni pravici, kar bi v končni posledici pomenilo, da mora Občina infrastrukturo bodisi kupiti, najeti ali pa iskati drugega izvajalca GJS obdelava;
- morebitnih izrečenih glob le-te povzročajo dodatne finančne težave koncesionarju.

Sklenemo torej lahko, da sami inšpekcijski postopki niso pripomogli k rešitvi trenutnega stanja skladiščene lahke frakcije na CRKOMM (kar je, kot zapisano, tudi vseslovenski problem).

Občinski ukrepi (prijave na IRSOP) v primeru odločitve o nadaljevanju izvajanja GJS obdelava prek družbe Ekogor Občini po našem mnenju ne prinašajo nobenih merljivih koristi.

9 Preučitev možnosti izvedbe sodnih postopkov zaradi uporabe zemljišča v lasti občine, za uporabo katerega izvajalec GJS kot koncesionar nima pisnega dogovora z občino

Kot je bilo navedeno s strani Občine koncesionar brez pisne pravne podlage uporablja parc. št. 796/81, k.o. 2638 Podmežaklja za skladiščenje bal odpadkov.

9.1 Inšpekcijski postopki

Kot je bilo opisano v 8 poglavju je IRSOP z odločbo IRSOP2018 že naložil odstranitev lahke frakcije, pri čemer pa odpadki še vedno niso bili odstranjeni.

9.2 Sodno varstvo pred motenjem oziroma odvzemom posesti

Glede na to, da smo bili o uporabi zemljišča s strani koncesionarja obveščeni že v aprilu 2019, menimo, da v konkretnem primeru ni mogoče uporabiti sodnega varstva pred motenjem oziroma odvzemom posesti. Takšno sodno varstvo je mogoče na podlagi 32. člena Stvarnopravnega zakonika[45] zahtevati v tridesetih dneh od dneva, ko je posestnik zvedel za motenje in storilca (subjektivni rok), najpozneje pa v enem letu od dneva, ko je motenje nastalo (objektivni rok).

9.3 Ostali stvarno-pravni in obligacijsko-pravni postopki

Ne glede na navedeno pa ima lastnik (Občina) vedno pravico:

1. vložiti lastninsko tožbo

- s katero v smislu 99. člena SPZ uveljavlja zaščito pred t. i. vznemirjanjem (odlaganjem bal na zemljišču, ki je v lasti Občine). Skladno s 1. odstavkom 99. člena SPZ ima Občina kot lastnik pravico zahtevati, da vznemirjanje (uporaba njenega zemljišča za skladiščenje bal) preneha in zahtevati prepoved nadaljnjega vznemirjenja, pri čemer ta zahtevek ne zastara (3. odstavek 99. člena SPZ). Če Občini zaradi tega nastaja škoda, ima pravico zahtevati njeno povrnitev skladno z Obligacijskim zakonikom[46] (po splošnih pravilih o povrnitvi škode) – 2. odstavek 99. člena SPZ.

2. vložiti t. i. verzijski zahtevek

s katerim bi Občina zahtevala povračilo t. i. obogatitve oziroma pridobljene koristi. Skladno s 1. odstavkom 190. člena OZ je namreč tisti, ki je bil brez pravnega temelja (npr. pogodbe, sodne odločbe) obogaten na škodo drugega, dolžan prejeto vrniti, če je to mogoče, sicer pa nadomestiti vrednost dosežene koristi. Gre torej za vprašanje

[45] Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13; v nadaljevanju: SPZ.
[46] Uradni list RS, št. 97/07-upb do 20/18; v nadaljevanju: OZ.

plačila uporabnine zemljišča za obdobje uporabe. Vendar pa bi takšen zahtevek zelo verjetno kasneje vodil tudi do povišanja stroškov cen GJS obdelava.

9.4 Ugotovitve in priporočila

Dejstvo je, da je treba problematiko skladiščene lahke frakcije rešiti. Glede na opisane finančne težave družbe Ekogor d.o.o. in problematiko lahke frakcije na državnem nivoju sama lastninska tožba neke posebne koristi ne prinaša. Zato menimo, da bi bilo smiselno skleniti nek dogovor, v katerem bi opredelili roke, v katerih bo Ekogor d.o.o. iz tega zemljišča odstranil skladiščeno lahko frakcijo ter poravnal nadomestilo za uporabo tega zemljišča (za nazaj in za naprej do izpraznitve zemljišča).

10 Preučitev možnih scenarijev in pravnih posledic prenehanja izvajanja GJS obdelava prek družbe Ekogor d.o.o.

Posledice morebitnega nespoštovanja državnih, občinskih predpisov ter koncesijskih dokumentov in OVD-Ekogor so določene v različnih pravnih aktih. Koncesijsko razmerje na podlagi 30. člena KP2012 lahko preneha:

1. s prenehanjem KP,
2. z odkupom koncesije,
3. z odvzemom koncesije,
4. s prevzemom GJS v režijo
5. v drugih primerih, ki jih določa zakon ali KP2012.

Z vidika posegov v koncesijsko razmerje je mogoče govoriti o treh različnih načinih posegov, in sicer:

a) sporazumno urejanje ali prenehanje koncesijskega razmerja:
   - spremembe koncesijskega razmerja (podpis aneksa, s katerim se uredijo odprta vprašanja na področju cen GJS obdelava, transfernih cen med Ekogorjem in Publikusom, odvoz lahke frakcije, vprašanje obsega zavarovanja dejavnosti itd.),
   - prenehanje koncesijske pogodbe.

b) enostranski posegi v koncesijsko razmerje s strani koncedenta (odvzem, koncesije, prenehanje koncesijske pogodbe zaradi odpovedi, razdrtja), *pri čemer je treba posebej opozoriti, da PSP2010 in PSP2015 ne urejata vprašanja nadomestila za stavbno pravico, ki bi ga v primerih prenehanja koncesijskega razmerja morala plačati Občina;*

c) posegi s stran tretjih (predvsem inšpekcijski).

V nadaljevanju izpostavljamo ključne variantne možnosti, ki so bile predvidene v projektni nalogi.

10.1 Prenehanje koncesijske pogodbe

Skladno z 31. členom KP2012 lahko koncesijska pogodba preneha:
- po preteku časa, za katerega je bila sklenjena,
- z odpovedjo,
- z razdrtjem,
- s sporazumno razvezo.

a) Odpoved pogodbe

Eden izmed možnih načinov prenehanja koncesijske pogodbe je odpoved koncesijske pogodbe. Na podlagi 1. odstavka 33. člena KP2012 lahko vsaka od pogodbenih strank odpove koncesijsko pogodbo, če:
- je to izrecno v koncesijski pogodbi določeno;
- druga stranka bistveno krši koncesijsko pogodbo, pod pogoji in na način, kot je v njej določeno.

Odpoved koncesijske pogodbe se lahko izvede le po sodni poti. Glede na zgoraj omenjene bistvene kršitve je torej odpoved pogodbe možen ukrep, vendar pa je predhodno treba upoštevati vse možne posledice.

Koncesionar je po našem mnenju bistveno kršil vsaj dva člena KP2012, in sicer:
- ni sklenil zavarovanja splošne civilne odgovornosti (kršitev je bila sicer sankcionirana v juniju 2019), vendar pa menimo, da svoj delež odgovornosti za neizvedbo zavarovanja nosi tudi Občina, ker koncesionarju ni predložila sklepa o višini enotne zavarovalne vsote, kot to določa 21. člen KP2012);
- glede na odločitev v IRSOP2016, IRSOP 2017 in IRSOP2018 je kršil OVD (skladno s 1. odstavkom 12. člena KP2012 je koncesionar pri opravljanju dejavnosti, ki je predmet koncesije, dolžan ravnati v skladu z zakonom in drugimi predpisi, ki se na to nanašajo- preseganje dopustnih količin po stališču IRSOP v odločbi IRSOP2017).

K temu je treba dodati tudi, da Ekogor d.o.o. ni pravočasno predložil elaborata, s čimer je kršil predpise (6. člen Uredbe MEDO) in s tem lahko tudi 8. člen KP2012. Ker pa Občina Jesenice ni predpisala obračunskih obdobij in rokov za predložitev elaboratov ter ker družbe Ekogor d.o.o. ni pozvala k predložitvi novega elaborata, so interpretacije glede kršitve 8. člena KP2012 lahko različne.

b) Razdrtje pogodbe

Pogodbo lahko koncedent enostransko razdre, če (34. člen KP2012):
- je uveden postopek prisilne poravnave, stečaja ali likvidacijski postopek;

- je bila koncesionarju izdana sodna ali upravna določba zaradi kršitve predpisov, koncesijske pogodbe ali upravnih aktov, izdanih za izvajanje koncesije, na podlagi katere utemeljeno ni mogoče pričakovati nadaljnjega pravilnega izvajanja koncesije (pogoj je pravnomočna sodna ali upravna odločba – 3. odstavek 34. člena);
- obstaja utemeljen dvom, da koncesionar v bistvenem delu ne bo izpolnil svoje obveznosti, pri čemer je tak dvom podan, če iz njegovega finančnega stanja ali drugih dejanj ali opustitev po naravi stvari ali posebnih okoliščin primera ni mogoče pričakovati, da bi v bistvenem delu izpolnil svoje dolžnosti po koncesijski pogodbi).

Koncesijska pogodba se enostransko razdre po sodni poti (5. odstavek 34. člena KP2012), pri čemer pa enostransko razdrtje ni možno, če je do okoliščin, ki bi takšno prenehanje utemeljevale, prišlo zaradi višje sile ali drugih nepredvidljivih in nepremagljivih okoliščin.

10.1.1 Ključne posledice prenehanja koncesijske pogodbe v primeru, ko ni sporazuma

V primeru, če ne pride do sporazumnega prenehanja koncesijskega razmerja, je treba predhodno izvesti finančno-pravno analizo posledic takšnega prenehanja (velja tudi v primeru stečaja).

10.1.2 Posledice glede izvajanja GJS obdelava

V primeru prenehanja izvajanja GJS obdelava na območju CRKOMM s strani Ekogorja, Občina izgubi izvajalca GJS obdelava na tej lokaciji, saj je podelila stavbno pravico, ki pa je obremenjena s štirimi hipotekami Sberbank d.d. To pomeni, da mora Občina v primeru sprejete odločitve o nadaljevanju izvajanja GJS obdelava na obstoječi lokaciji:

- infrastrukturo kupiti na morebitni dražbi in zagotoviti izvajanje na nek drug način skladno s 6. členom ZGJS (podelitev nove koncesije, prenos v izvajanje JEKO, ustanovitev režijskega obrata…);
- infrastrukturo najeti od morebitnega kupca, če na morebitni dražbi ne bi bila uspešna ali pa ne bi mogla zagotoviti sredstev za nakup in zagotoviti izvajanje na nek drug način skladno s 6. členom ZGJS (podelitev nove koncesije, prenos v izvajanje JEKO, ustanovitev režijskega obrata…);

V vsakem primeru pa bi Občina (v primeru izvajanja GJS preko režijskega obrata) ali v dogovoru z novim izvajalcem te GJS še vedno morala rešiti problem odvoza začasno skladiščenih odpadkov, ki jih Ekogor d.o.o. začasno skladišči na področju CRKOMM (zagotoviti bi morala torej tudi sredstva za odstranitev te lahke frakcije[47]); prav tako bo Občina morala potrditi nove cene GJS obdelava, ki bodo pokrivale vse stroške izvajanja te GJS.

[47] Izjema glede virov financiranja odvoza lahke frakcije je po našem mnenju v veljavni zakonodaji predpisana za primer stečaja. Skladno z 29. členom ZVO-1 namreč država postane imetnik odpadkov v primeru morebitne uvedbe stečaja zoper povzročitelja obremenitve (Ekogorja), s tem pa tudi zavezana pokriti stroške odstranitve teh odpadkov.

Druga možnost v primeru takega scenarija je poiskati drugega izvajalca GJS na območju izven CRKOMM, pri čemer bi morala izvajalca izbirati skladno s 6. členom ZGJS s podelitvijo koncesije. V takem primeru bo stroškom obdelave drugega izvajalca treba prišteti še stroške prevoza do izvajalca in nazaj. Višino teh stroškov je težko vnaprej oceniti, saj JEKO d.o.o. ne razpolaga s prekladalno rampo, ki bi omogočala izvajanje pretovora odpadkov iz smetarskih vozil na preklopnike in s tem racionalizacijo stroška prevoza. V času izvedbe revizije ne razpolagamo s podatki kakšna bi bila vrednost take investicije ter ali bi bilo za njeno izvedbo na področju Občine Jesenice sploh mogoče pridobiti vsa potrebna dovoljenja.

10.1.3 Posledice glede stavbne pravice in objektov

Podlaga za prenehanje stavbne pravice je izrecno določena za primer, če bi se začel stečaj nad koncesionarjem (2. odstavek 14. člena PSP2015). Vendar pa je tudi v tem primeru (kot velja tudi za ostale primere prenehanja koncesijskega razmerja) problem, ker so na objektih, zgrajenih na podlagi stavbne pravice, ustanovljene štiri hipoteke. Morebitno prenehanje koncesijskega razmerja (tudi v primeru stečaja) tako še ne pomeni, da bi Občina dejansko sploh pridobila kakršno koli pravico do infrastrukture na CRKOMM, ampak bi bilo treba za pridobitev pravice do uporabe infrastrukture biti bodisi uspešen na morebitni dražbi ali pa infrastrukturo najeti od morebitnega kupca, ki bi bil na dražbi uspešen.

10.2 Prevzem koncesije s strani občine (prenos poslovnega deleža lastnika koncesionarja na občino)

Kot eden izmed možnih scenarijev, je bil v projektni nalogi predviden prenos poslovnega deleža lastnika v družbi Ekogor d.o.o. na Občino.

10.2.1 Dejansko stanje

Za namene te možnosti je treba izpostaviti naslednje:

1. takšne možnosti Koncesijski odlok in KP2012 izrecno ne predvidevata;
2. iz rednega izpisa iz sodnega registra z dne 21.6.2019 izhaja, da:
    - je lastnik vseh poslovnih deležev v Ekogorju družba Publikus d.o.o.;
    - so na vseh poslovnih deležih na podlagi KRP240 za posojilo v višini 3.700.000 EUR, dano Ekogorju vpisane:
        a) zastavna pravica;
        b) prepoved odtujitve;
        c) prepoved nadaljnje obremenitve;
        d) zaznamba neposredne izvršljivosti.

V zvezi s točko 2 je treba opozoriti, da je takšen prenos poslovnih deležev na Občino mogoč le na podlagi predhodnega oziroma hkratnega dogovora med Občino, Ekogorjem in zastavnim

upnikom (Sberbank d.d.). Kot navedeno je zastavna pravica na poslovnih deležih namreč povezana tako s posojiloma, ki ju je najel Ekogor, kot tudi s preostalima posojiloma, ki jih je najel Publikus.

10.2.2 Dogovor za prenos poslovnih deležev

Ne glede na to, da v Koncesijskem odloku in KP2012 prenos poslovnega deleža ni izrecno predviden, pa menimo, da je pravno izvedljiv na podlagi dogovora. Nadalje tudi KP2012 predvideva sporazumno razvezo v 36. členu, če pogodbeni stranki ugotovita, da je zaradi bistveno spremenjenih okoliščin ekonomskega ali sistemskega značaja, zahtev zakonodaje ali drugih enakovredno ocenjenih okoliščin, oziroma da je nadaljnje opravljanje dejavnosti iz koncesijske pogodbe nesmotrno ali nemogoče, kar implicitno po našem mnenju lahko vsebuje sočasni prenos poslovnega deleža. Za uresničitev sporazumne razveze koncesijske pogodbe mora stranka, ki želi sporazumno razvezo, drugi stranki posredovati pisno pobudo, ki vsebuje najmanj predlog pogojev in rok za prenehanje pogodbe z obrazložitvijo. Pogoji se podrobneje določijo sporazumno s pisnim aneksom o razvezi (1. do 3. odstavek 36. člena KP2012).

Po našem mnenju je torej mogoče prenos poslovnih deležev izvesti na dva načina, in sicer v obliki neodplačnega ali pa odplačnega prenosa (za slednjega je po našem mnenju nujna cenitev poslovnega deleža).

a) Neodplačni prenos

Naslov 76. člena ZJF »konverzija terjatve v kapitalsko naložbo« je nedosleden, saj je v 1. odstavku tega člena navedeno, da lahko občina pridobiva kapitalske naložbe tudi neodplačno. Če je pridobitev kapitalske naložbe neodplačna, namreč ne moremo govoriti o konverziji terjatve, saj je temeljna značilnosti neodplačnosti prav to, da ni neke protidajatve – povedano drugače: če nečesa ni, ne moremo izvesti spremembe tega (konverzije).

Menimo torej, da je neodplačen prenos deleža na podlagi predhodnega dogovora med Občino, Ekogorjem in Sberbank pravno dopusten, medtem ko bi bilo treba predhodno preveriti navedeno v točki c tega podpoglavja.

b) Odplačni prenos

Na podlagi 2. odstavka 73. člena ZJF se lahko občinski svet na predlog občinskega organa odloči za nakup deleža v gospodarski družbi, če:

- so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in
- se s tem zaščitijo občinski interesi.

Ker gre pri obdelavi MKO za obvezno gospodarsko javno službo, je po našem mnenju nesporno, da so pogoji za zaščito občinskih interesov izpolnjeni. Vendar pa je bolj

problematično vprašanje ali bi bil nakup ekonomsko upravičen in kakšna proračunska sredstva bi Občina morala zagotoviti v proračunu (podrobneje glej točko c tega podpoglavja).

c) Predhodne preveritve

Pred odločanjem o odkupu ali brezplačni pridobitvi poslovnega deleža bi bilo treba po našem mnenju vsaj:

- pridobiti izhodiščne pogajalske pogoje od Ekogorja;
- pridobiti izhodiščne pogajalske pogoje od Sberbank (predvsem zaradi preveritve same sprejemljivosti za zastavnega upnika kot tudi zaradi preveritve izvedljivosti z vidika morebitnih proračunskih sredstev, ki bi jih morala zagotoviti Občina v proračunu);
- pridobiti cenitev objektov in opreme CRKOMM;
- preveriti tehnično usposobljenost in stanje objektov in opreme CRKOMM.

Čeprav je prenos poslovnega deleža vsaj teoretično mogoč, sam prenos deleža ne bo rešil težav z obdelavo odpadkov na CRKOMM. Poleg tega, da bo Občina tudi v tem primeru morala potrditi nove višje cene izvajanja GJS obdelave kot tudi problem odstranitve začasno skladiščene lahke frakcije, bo morala sama (ali z drugim izvajalcem GJS) najti smotrno rešitev sprotnega prevzemanja lahke frakcije; v kolikor bo nov izvajalec GJS »naročnik« v skladu z določbami Zakona o javnem naročanju, bodo možnosti za iskanje cenovno ugodnega izvajalca te dejavnosti zaradi značilnosti trga (ponudba lahke frakcije bistveno presega povpraševanje po njej) bistveno bolj omejene.

K temu treba dodati še, da se na novega izvajalca GJS prenesejo vsa poslovna tveganja, ki jih ima danes Ekogor d.o.o. Po naši oceni ta rešitev ni optimalna. Ali povedano drugače – v takem primeru bi namesto zaposlenih v družbah Publikus in Ekogor celotno problematiko obdelave morala reševati Občina Jesenice.

11 Preveritev potrebe in upravičenosti vlaganj v obstoječe odlagališče za odlaganje obdelanih mešanih komunalnih odpadkov v povezavi s koncesijsko pogodbo

V okviru notranje revizije nismo pridobili ocene potrebnih vlaganj v III. odlagalno polje na odlagališču MM, na podlagi katere bi lahko 100 % potrdili upravičenost nadaljnjih vlaganj. A če upoštevamo naslednje informacije:

- KP2012 se izteče 31.12.2030, medtem ko je ocenjeno, da se bo odpadke na drugem odlagalnem polju odlagalo do leta 2025. Čeprav sama obveznost odlaganja na odlagališču MM ni nikjer predpisana, pa bi sprememba lokacije odlaganja (vsaj zaradi dodatnih stroškov prevoza) pomenila povišanje stroškov obdelave in odlaganja za vsa komunalna podjetja, ki odpadke dostavljajo v obdelavo na lokacijo CROMM. S tem bi storitve obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov, ki jih trenutno skupaj ponujata Ekogor d.o.o. in JEKO d.o.o., postale tržno manj zanimive. Posledično bi po letu 2025 obstajalo

tveganje, da bi se zaradi višje skupne stroškovne cene obdelave in odlaganja zmanjšale količine pripeljanih odpadkov na Ekogor d.o.o. Zaradi pomembnega dela stalnih stroškov obdelave bi se to odrazilo v potrebi po dodatnem povišanju cen storitev GJS obdelave.

- Vrednost vlaganj v odlagališče MM se Občini Jesenice v celoti (a brez obresti) povrne preko zaračunavanja najemnine za uporabo javno infrastrukture, saj Občina družbi JEKO d.o.o. (upravljavcu odlagališča MM) skladno z Uredbo MEDO mora zaračunavati najemnino za uporabo javne infrastrukture najmanj v višini obračunane amortizacije.
- Za družbo JEKO d.o.o. je odlaganje odpadkov na odlagališču MM donosna dejavnost; ker je pretežni del stroškov odlaganja odpadkov neodvisen od odloženih količin, se dodatno ustvarjeni prihodki (posledica dodatno odloženih količin odpadkov) odrazijo v boljšem poslovnem izidu. Odlaganje nekomunalnih odpadkov na odlagališču MM je glavni razlog za dober poslovni izid družbe JEKO d.o.o. v zadnjih letih. Občina Jesenice je kot solastnik družbe JEKO d.o.o. upravičena do izplačila sorazmernega dela ugotovljenega bilančnega dobička družbe.
- Občina Jesenice bi v primeru prenehanja obratovanja odlagališča MM izgubila prihodek iz naslova okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov kot tudi prihodke iz naslova najemnine za uporabo infrastrukture. Vse navedeno skupaj bi pomembno vplivalo na zmanjšanje prihodkov občinskega proračuna Občine Jesenice od prenehanja obratovanja odlagališča dalje.
- V primeru, da se investicija v III. odlagalno polje ne bo izvedla, bo treba odlagališče MM zapreti, obenem pa bo Občina (ali družba JEKO) morala zagotoviti drugo lokacijo, kjer bo odpadke mogoče odlagati (drugega izvajalca te GJS). V takem primeru bi bilo (glede na oddaljenost najbližjega odlagališča) potrebno presoditi, na kakšen način je mogoče zagotoviti pretovor odpadkov (preveriti ali je investicija s strani Občine Jesenice v prekladalno rampo sploh izvedljiva in kakšna je vrednost te investicije; preveriti možnost in stroške izvajanja pretovora na drugih bližnjih lokacijah – npr. Občinah Radovljica ali Tržič). V vsakem primeru pa bi to vplivalo na povišanje stroškov odlaganja s tem pa tudi potrebo po dvigu cen storitev GJS odlaganja.

Ker trenutno ni znakov, da bi se potrebe po odlaganju odpadkov v prihodnosti bistveno zmanjšale, je že na podlagi teh dejstev mogoče zaključiti, da so nadaljnja vlaganja v III. odlagalno polje na odlagališču MM zelo verjetno ekonomsko gledano edina smiselna rešitev (resen razmislek o drugih opcijah bi bil potreben le, če bi se v nadaljevanju izkazalo, da je ocenjena vrednost investicije v III. odlagalno polje res nesorazmerno visoka).

Prenehanje obratovanja odlagališča MM bi se tako odrazilo v pomembnem zmanjšanju prihodkov občinskega proračuna Občine Jesenice (vsaj izpad prihodkov iz naslova okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov in izpad prihodkov iz naslova najemnine za uporabo infrastrukture na odlagališču MM) ob hkratnem pomembnem povišanju cen storitev GJS ravnanja z odpadki.

Ne glede na to splošno ugotovitev pa na tem mestu opozarjamo, da je odlagališče MM v solasti treh občin (Jesenice, Kranjska Gora in Žirovnica), medtem ko sta solastnici upravljavca odlagališča (JEKO d.o.o.) samo občini Jesenice in Žirovnica. V okviru odločanja o načinu financiranja investicije v III. odlagalno polje bo zelo verjetno z vsemi tremi občinami treba skleniti dogovor o tem, v kakšnem deležu bo posamezna občina to investicijo financirala in do kakšnih koristi iz naslova te investicije bo upravičena.

12 SKLEP

Na podlagi opravljenih revizijskih postopkov ocenjujemo, da so razmerja med koncesionarjem (Ekogor) in Občino nezadostno urejena. Čeprav po naši oceni obstajajo razlogi, da bi Občina lahko pričela postopek prenehanja koncesije, bi po naši oceni Občini in uporabnikom storitev GJS obdelava iz te občine to povzročilo več stroškov kot koristi. Po naši oceni je za Občino ter uporabnike storitev GJS obdelava iz te občine bolj smiselno skupaj in na pregleden (transparenten) način najti rešitev za odvoz začasno skladiščene lahke frakcije, ter oblikovati in potrditi cene izvajanja GJS obdelava, ki bodo koncesionarju pokrivale vse upravičene stroške izvajanja GJS. Z vidika Občine bi bilo smiselno pozvati k ustrezni ureditvi izvajanja te GJS tudi ostale občine, saj obstoječa ureditev, ko Ekogor samo za Občini Jesenice in Gorje izvaja obdelavo MKO na podlagi podeljene koncesije pomeni, da se tveganja, ki izhajajo iz izvajanja GJS obdelave v celoti prenašajo predvsem na Občino Jesenice (manj na Občino Gorje).

Poleg tega pa je dolžnost Občine tudi vzpostaviti ustrezne mehanizme, ki ji bodo omogočali sproti nadzirati izvajanje te GJS. To so predvsem:

- sprejetje dogovora o tehtanju odpadkov na odlagališču MM z namenom obvladovanja (in možnostjo preverjanja) masnih tokov družbe Ekogor;
- sprejetje dogovora o rokih in načinu odvoza in financiranja skladiščene lahke frakcije, ki presega dopustne količine po OVD-Ekogor (za del iz območja Občine, ki bi ga bilo možno poračunati in za preostale občine);
- sprejetje dogovora o rokih za izpraznitev lahke frakcije iz zemljišča v lasti Občine ter o višini plačila za uporabo tega zemljišča od začetka uporabe do izpraznitve;
- ureditev pravil glede obračunskih obdobij, postopkov potrjevanja cen, izvajanja poračunov, določitev višine upravičenega donosa;
- sprejetje podrobnejšega dogovora o pogojih in načinu prevzema MKO iz območja občin, za katere Ekogor obdelave MKO ne izvaja kot koncesionar oziroma tudi o pogojih in načinu prevzema MKO v primeru morebitne pridobitve koncesij;
- sprejetje dogovora o vsebini, načinu in višini zavarovanja dejavnosti, ki mora po našem mnenju vsebovati tudi zavarovanje rizika okoljske škode;
- ureditev pravil glede izvajanja storitev, ki niso obvezne storitve GJS na odlagališču MM (težka frakcija, ipd.);

- ureditev pravil glede določanja nakupnih in prodajnih cen v primeru izvajanja storitev (nakup in prodaja) s povezanimi osebami (Publikus d.o.o.);
- ureditev pravil oziroma omejitev glede dodatnih zastavnih pravic na podeljeni stavbni pravici.

Z namenom zmanjšanja negativnih vplivov storitev ravnanja z MKO na okolje (predvsem širjenja neprijetnih vonjav) je treba zagotoviti, da bo celoten postopek od sprejema MKO v obdelavo do prevzema lahke frakcije in drugih izločenih frakcij ter odlaganja ostankov obdelave potekal čimbolj nemoteno (kontinuirano) – objektivno je namreč mogoče pričakovati, da se bo z zmanjšanjem »zalog« količin odpadkov v posameznih fazah tega procesa, zmanjšal vpliv proizvodnje na samo okolje. Za dosego tega cilja je potrebno sodelovanje in sprotno iskanje rešitev za vse ugotovljene probleme vseh vpletenih (Občina Jesenice, Ekogor d.o.o. in Jeko d.o.o.).

Ljubljana, 28. junij 2019

mag. Matej Loncner
preizkušeni notranji revizor
državni notranji revizor

BM veritas
• REVIZIJA •
BM Veritas Revizija d.o.o.,
Dunajska cesta 106, 1000 Ljubljana